

# ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO

- ENFOQUE INTRODUCTORIO -

COORDINADOR  
ERNESTO ENRÍQUEZ RUBIO



**Administración de  
recursos materiales en  
el sector público**



# Administración de recursos materiales en el sector público



*Administración de recursos materiales en el sector público*

Corrección: Adriana J. Paz Mojica  
Diseño de Portada: INAP-D'graphics

ISBN 968-6080-41-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
Tels. 5081 2600 Ext. 4308, 4311 Y4325

El Instituto Nacional de Administración Pública no se hace responsable por los puntos de vista expresados en el contenido de esta obra.  
México, 2002

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de cambio en el mundo ha llevado al sector público mexicano a afrontar en el inicio de un nuevo milenio, entre otros factores críticos: (1) la sobrerregulación; (2) la visión de una sociedad en demanda de más y mejores servicios orientados a la satisfacción de sus necesidades; (3) las impostergables adecuaciones estructurales en el aparato gubernamental; y (4) los apremios para asegurar tanto la rendición de cuentas como la transparencia en la aplicación de recursos. En este contexto de transformación adquieren especial relevancia las acciones para simplificar el nuevo marco normativo y el rediseño propuesto por el gobierno federal, a fin de mejorar los procesos de control y evaluación de la gestión pública.

En la administración federal 2000-2006 se han delineado una serie de acciones orientadas a mejorar el desempeño de las áreas que administran los recursos materiales y a promover la transparencia en la actuación de dichas unidades; a tal fin se dirigen los nuevos reglamentos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que entraron en vigor en septiembre de 2001. Así mismo, las políticas de rendición de cuentas ofrecen a los ciudadanos instrumentos para garantizar el honesto manejo de los recursos públicos en las dependencias y entidades, lo cual permite contribuir al combate contra la corrupción en el marco del Acuerdo Nacional suscrito por el gobierno y los diversos sectores sociales.

El trabajo que ocupa nuestra atención documenta en ocho capítulos, el proceso de consolidación metodológica y normativa que interviene en la administración de recursos materiales en el sector público. Los diversos temas que lo conforman, ofrecen al lector una visión general sobre dicho proceso a partir del ámbito que lo define y regula.

En el capítulo inicial, *Administración pública en función de Estado, gobierno y sociedad*, se presenta una síntesis sobre el devenir histórico y conceptual de estas categorías, la estructura y función de la administración pública federal en México, así como las líneas de acción que se han previsto para fortalecerla en su carácter de instrumento de gestión al servicio de la sociedad. Se puntualiza también en dicho apartado, la forma de Estado y de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la estructura y funciones de los Poderes de la Unión y las correspondientes a los órdenes estatal y municipal.

Es importante destacar que la justificación del marco histórico se encuadra en el proceso de *reforma del Estado*, como la serie de modificaciones legales e institucionales que le hacen posible adecuarse para satisfacer los cambios que advierte y presenta la realidad social.

En el siguiente capítulo se describe el *Ámbito de los recursos materiales*, su concepto y clasificación par destacar la importancia de éstos como función de apoyo al desempeño de las áreas sustantivas en la administración pública. Se resalta, además, el poder de compra del Estado como medio para la adquisición de bienes y la contratación de servicios que funcionan de soporte para su operación. Así mismo, se resume el marco regulatorio de las disposiciones que tienen una relación directa con la administración de los recursos materiales: (1) *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público*; (2) *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*; (3) *Ley General de Bienes Nacionales*, *Ley de Deuda Pública*, entre otras.

El epígrafe termina en función del concepto de transparencia como conjunto de prácticas que contribuye a perfeccionar la democracia, garantizar la rendición de cuentas y el control social sobre las actividades que desarrolla el gobierno federal.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, tema que ocupa el capítulo tercero, constituye uno de los puntos más importantes para identificar los procedimientos que deben realizarse durante el desarrollo de la compra de bienes y contratación de servicios que realizan dependencias y entidades. El lector podrá encontrar en esta parte la descripción y ejercicio de congruencia que debe caracterizar a todo el proceso. El apartado se complementa con la descripción de las bases y procedimientos a que deben apegarse las áreas y los servidores públicos responsables de las unidades administrativas. En el mismo sentido, se describe el Sistema Nacional de Planeación Participativa y las características básicas que deben contener los programas anuales de adquisiciones.

El capítulo cuarto estudia los *Almacenes, inventarios y destino final de bienes* desde las diversas fases que integran el ciclo de almacenamiento a partir del marco conceptual y procedimental que lo define. Se detallan cada uno de los elementos y factores que deben considerarse en todo el proceso, en sus etapas de recepción, registro, guarda y despacho de los bienes; se enuncian los diversos tipos de inventarios y sus métodos de control que promueven la racionalización y reducción en los tiempos de operación que a su vez, impactan la eficiencia laboral de una dependencia o entidad.

*Los servicios generales* -capítulo quinto-, se retoman en su carácter de función de apoyo básico para dar respuesta a las necesidades que plantea toda organización humana, sea ésta de orden público, privado o social en el desarrollo de las actividades que contribuyen al logro de su misión y elementos programáticos. Comprende, por su parte, factores críticos a considerar en la prestación de los servicios generales como son: área administrativa responsable; personal competente; mobiliario, equipo, herramientas y recursos financieros.

En el capítulo sexto, *Obras públicas y servicios relacionados con las mismas*, el lector identificará los conceptos que definen y caracterizan a las obras públicas y servicios relacionados, a partir de los principios

que establece la Carta Magna, en relación con la administración de recursos económicos destinados a la contratación de trabajos para obras públicas que realicen las dependencias y entidades y los ordenamientos jurídicos y administrativos que tutelan este proceso. En este capítulo se analizan, igualmente, los principios que debe observar el Gobierno para la selección de sus proveedores y se describen los procedimientos de adjudicación que sirven de base para la contratación de obras públicas y servicios relacionados, así como los elementos que deben contener los contratos derivados de la adjudicación mediante licitación pública.

La importancia de la función en la preservación, resguardo, custodia y protección de los bienes patrimoniales y recursos del erario, así como también las líneas básicas para establecer y operar un programa de administración de riesgos, aseguramiento y garantías con fianzas en dependencias o entidades de la administración pública se expone en el capítulo séptimo correspondiente a *Administración de riesgos, seguros y fianzas en el sector público*.

El seguimiento y vigilancia de los actos y procedimientos de contratación de los recursos materiales, además de las principales sanciones que se establecen por el incumplimiento de los ordenamientos que regulan los procesos de compra de bienes muebles y contratación de servicios, son temas que integran el capítulo octavo correspondiente al *Control y evaluación de las adquisiciones y obras públicas*, mismo que se complementa con el tipo de efectos administrativos que genera el desacuerdo entre licitantes y contratantes, que celebran actos y contratos con las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En síntesis, el trabajo pretende abarcar desde la planeación integral y participativa que contempla el quehacer público en materia de administración de recursos materiales hasta la evaluación y ajuste permanente de las tareas individuales y colectivas.

En este contexto, la realización de la obra es resultado del esfuerzo conjunto de autoridades, profesores y colaboradores, quienes con su dedicación y apoyo hicieron posible el logro del objetivo asociado al Programa de Especialización inherente. Agradezco al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, c.P. Francisco Barrio Terrazas, su interés y apoyo para la realización del texto; y al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Dr. José Natividad González Parás, su manifiesta disposición para que el libro forme parte del amplio acervo editorial del INAP.

Por su contribución académica y trabajo de investigación reconozco el esfuerzo de los profesores: Jesús García López, Manuel Guerrero Anaya, Héctor Infante Meléndez y Jairo Melchor Vélez.

Destaco de igual manera, la colaboración y comentarios de: Federico Darío Ayala Ortega, Martha Laura Bolívar Meza, Juan Manuel Flores Athié, Javier González García, Claudia Nájera Prieto y Raúl Velázquez Sosa.



En el análisis de textos y coordinación editorial mi gratitud para Emiliano Orozco Guitérrez, Vladimir Pérez Mar, Gonzálo Romero Becerra y Héctor Ascencio García.

Ante la escasez de recursos y el imperativo de eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad, la planeación y sistematización de la función pública con una orientación a la satisfacción de las necesidades de la población, es lo que permitirá al gobierno estructurar sus acciones de acuerdo a lo que va a hacer, cuándo, dónde y quiénes serán responsables de la ejecución y resultado de sus acciones.

No creo que podamos seriamente afirmar que dicha planeación y sistematización sea la panacea, ni creo tampoco que el aparato administrativo pueda, de golpe, perfeccionar su proceso de toma de decisiones, instrumentarlas y evaluarlas; pero sí estoy convencido que puede avanzarse substancialmente en estos propósitos si tenemos clara visión y misión que deben dar sentido a todos los actos de gobierno.

**LIC. ERNESTO ENRÍQUEZ RUBIO**

*Coordinador Académico de la Especialización  
en Administración de Recursos Materiales*

## PRÓLOGO

El Instituto Nacional de Administración Pública, desde que fuera fundado en 1955 por un destacado grupo de mexicanos, ha sido testigo de los cambios y transformaciones que se han gestado en la administración pública, tanto en el orden nacional como internacional, hecho que le ha permitido en este último ámbito participar y contribuir en su devenir y proyección a futuro.

El Instituto durante estos años ha mantenido una intensa labor académica con el propósito de cumplir su misión orientada al desarrollo y difusión de las ciencias administrativas en México, mediante la puesta en práctica de acciones que incluyen la investigación, capacitación, formación permanente, asistencia técnica y consultoría en los tres órdenes de gobierno.

El escenario mundial reciente pone de manifiesto cómo los recursos públicos, con los cuales se financian los gobiernos, son cada vez más escasos, mientras que las necesidades sociales suelen ser crecientes. Aunado a lo anterior, la mayoría de las instancias gubernamentales enfrentan un factor crítico común: la exigencia de mejor administración pública caracterizada por servicios oportunos, eficaces, eficientes y honestos, como lo señala el Titular de la Secodam, el C.P. Francisco Barrio Terrazas en la presentación de este documento.

En este contexto los gobiernos, como depositarios de la confianza pública, están obligados también a garantizar el debido cuidado del patrimonio y a ser cuidadosos en la administración de los recursos que tienen bajo su responsabilidad custodia, para asegurar el uso más eficiente y eficaz de los mismos.

Es pertinente recordar que la administración de recursos materiales en el sector público, en los países en vías de desarrollo como México, constituye una función que hasta fechas recientes, ha llevado a cabo esfuerzos y acciones gubernamentales para su mejoramiento.

La administración de recursos materiales, en el sentido apuntado, ha adquirido una importancia prioritaria en tanto insumo estratégico para la correcta operación y mejor funcionamiento de las dependencias y entidades públicas, no sólo por la magnitud de los recursos financieros que en su proceso se ejercen, sino también por la amplia y diversa normatividad que la regula.

En el marco de referencia aludido y con el propósito de impulsar la profesionalización de los servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad la tarea de administrar los recursos materiales, el INAP promovió y patrocinó desde 1990, el Diplomado de Recursos Materiales. En 1993 la necesidad de fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje de los capacitados motivó que el Diplomado se elevara

a la categoría de Especialización mediante sucesivas adecuaciones en el plan de estudios. En poco más de una década han egresado del programa alrededor de cuatrocientos servidores públicos, quienes se desempeñan laboralmente en dependencias y entidades de la administración pública.

El programa formativo mencionado se asoció a la necesidad de elaborar un documento de apoyo didáctico que hiciera acopio de los conocimientos y experiencias acumulados durante un poco más de dos lustros, en los cuales ha habido cuenta de las innovaciones regulatorias y reglamentarias en la materia, y en función de las nuevas políticas públicas y gubernamentales, aplicables al desarrollo del mapa curricular de la Especialización mencionada, se estimó la conveniencia de integrar en una sola fuente bibliográfica -con la participación de profesores, investigadores, especialistas y servidores públicos- la visión de conjunto que facilite al estudioso del tema, el acercamiento a escenarios de actualización que contribuyan al desempeño laboral y a la profesionalización inherente.

El contenido ofrece un enfoque básico en los campos metodológicos y normativos que regulan el proceso de los recursos materiales, sin soslayar los fundamentos conceptuales que permiten identificar el marco teórico de la administración pública en México; se exponen también de forma integral sus interrelaciones sistémicas, así como su contexto asociado al poder de compra del Estado.

Las expectativas metodológicas y normativas de este libro plantean algunas opciones para acometer actividades de actualización permanente de acuerdo con las reformas que se promuevan a fin de perfeccionar el marco jurídico y procedimental de los recursos materiales.

En la realización de este trabajo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tuvo una participación destacada en el asesoramiento y revisión de la obra, para que cumpliera con el requisito de ser vigente con la entrada en vigor del nuevo marco reglamentario: (1) Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y las Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, (2) Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo cual expreso mi agradecimiento a su titular, c.P. Francisco Barrio Terrazas.

En este orden de ideas, por último, se refrenda la intención de acercar más a los servidores públicos e interesados en el tema con los elementos que les permitan mejorar y optimizar las tareas de apoyo a las áreas sustantivas del sector público y facilitar los procesos de enseñanza-aprendizaje en la especialización que coordina académicamente el distinguido maestro del INAP, Ernesto Enríquez Rubio, quien también dirigió las acciones de investigación, documentación y elaboración del texto que se ofrece.

**DR. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS**  
*Presidente del Consejo Directivo del INAP*

## PRESENTACIÓN

La administración pública federal debe proporcionar a la sociedad servicios oportunos, eficaces, eficientes y honestos. Lo anterior implica flexibilidad, innovación y sencillez con el fin de mejorar procesos y simplificar la regulación para que, a nivel de ventanillas, la población perciba un cambio en el trato y en el manejo de la gestión pública.

Además, la obtención de las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios y en la construcción de la infraestructura básica, así como el garantizar el debido cuidado del patrimonio cuya custodia nos ha sido encomendada a los servidores públicos, son imperativos que la ciudadanía exige a todo buen gobierno.

En tal virtud, el que los administradores públicos podamos contar con una herramienta práctica y comprensible para conocer el marco regulatorio y la organización del gobierno federal y cuáles son los procesos en materia de adquisiciones, arrendamientos, almacenes, inventarios, servicios generales, obra pública, administración de riesgos y responsabilidades es, sin duda, un apoyo invaluable para el cumplimiento eficaz, transparente y probo de nuestras funciones.

Por lo tanto, felicito al Instituto Nacional de Administración Pública y al grupo de profesores que llevaron a cabo exitosamente los trabajos de investigación, configuración e integración del libro *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, por este importante esfuerzo para dar transparencia a la gestión y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos, con el propósito de construir un gobierno que maneje escrupulosamente los recursos que se le han encomendado y que rinda cuentas de su aplicación.

C.P. FRANCISCO **BARRIO TERRAZAS**  
*Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo*



# ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Presentación	XIII
Prólogo	XV
Introducción	XVII
 <b>CAPÍTULO 1</b> <b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DE:</b> <b>ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.</b>	
1.1. El Estado	5
1.1.1. Origen	5
1.1.2. Concepto de Estado	7
1.1.3. Elementos del Estado	10
1.1.4. Fines del Estado	10
1.2. El gobierno	12
1.2.1. Contratación entre Estado y gobierno	12
1.2.2. El gobierno	14
1.2.3. Forma de Estado y de gobierno en México	15
1.2.4. La división de poderes	16
1.2.5. Órdenes de gobierno	17
1.3. La sociedad	20
1.3.1. Origen del marco conceptual	20
1.3.2. Concepto de sociedad	20
1.3.3. Estado orientado a la sociedad	22
1.4. La administración pública	24
1.4.1. Concepto de administración	24
1.4.2. Definición de administración pública	24
1.4.3. Entorno de la administración pública	25
1.4.4. Estructura de la administración pública en México	29
1.5. Reforma del Estado y la administración pública	33
1.5.1. Antecedentes	33
1.5.2. Concepto de reforma del Estado	35
1.5.3. Fines de la reforma del Estado	35
1.5.4. Líneas estratégicas para la reforma del Estado	37
1.5.5. Reforma de la administración pública	37

1.5.6. Perfil idóneo de la administración pública	42
1.5.7. La administración pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	45
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ÁMBITO DE LOS RECURSOS MATERIALES</b>	<b>49</b>
2.1. Conceptualización	53
2.1.1. La responsabilidad social del Estado	53
2.1.2. Concepto de recursos	54
2.1.3. Clasificación de los recursos	55
2.1.4. Definición y ámbito de los recursos materiales	58
2.2. El gasto público y el poder de compra del Estado	59
2.2.1. Importancia de las adquisiciones y servicios públicos	59
2.2.2. Estructura y clasificación del gasto público	60
2.2.3. El poder de compra del Estado	63
2.3. Marco legal que regula la administración de recursos materiales en el sector público.	65
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65
2.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	66
2.3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	67
2.3.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	67
2.3.5. Ley de Planeación	67
2.3.6. Ley General de Deuda Pública	68
2.3.7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	68
2.3.8. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	69
2.3.9. Ley General de Bienes Nacionales	69
2.3.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	70
2.3.11. Disposiciones complementarias	70
2.4. Sistema de administración de recursos materiales	72
2.4.1. Factores claves e imagen objetivo	72
2.4.2. Descripción de los subsistemas componentes	74
2.5. Transparencia en la administración de recursos materiales	78
2.5.1. Entorno	78
2.5.2. Conceptualización	79
2.5.3. La inducción a la transparencia	80
2.5.4. Pactos de integridad	81
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>85</b>
3.1. Marco jurídico-administrativo	89
3.1.1. Evolución del marco jurídico-administrativo	89
3.1.2. Normatividad complementaria y supletoria	101
3.1.3. Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	105

3.2. Fase previa	113
3.2.1. Planeación, programación, presupuestación	113
3.2.2. Fundamentos de la planeación	113
3.2.3. Programación	117
3.2.4. Presupuestación	121
3.3. Fase de adjudicación	134
3.3.1. Licitaciones públicas	134
3.4. Fase de contratación	175
3.5. Organización, coordinación y ejecución de los actos y procedimientos de asignación y contratación	196
3.5.1. Estructura de la administración pública	196
3.5.2. Coordinación de los actos y procesos de adjudicación y contratación	198
3.5.3. Facultades de la Secodam	199
3.5.4. Atribuciones de la Secretaría de Economía	202
3.5.5. Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	204
3.5.6. Obligaciones de las dependencias y entidades	205
3.5.7. Responsabilidades de los titulares de las secretarías y de los órganos de gobierno de las entidades	210
3.5.8. Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios	211
3.5.9. Comisiones consultivas mixtas de abastecimiento	219
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ALMACENES, INVENTARIOS Y DESTINO FINAL DE BIENES</b>	<b>223</b>
4.1. Marco conceptual de la función de almacenamiento	227
4.1.1. Conceptualización básica y clasificación	227
4.1.2. Organización de la unidad de almacenamiento	229
4.2. Marco normativo	231
4.2.1. De la administración de los bienes muebles	233
4.3. La función de almacenamiento	234
4.3.1. Recepción	234
4.3.2. Registro de bienes	238
4.3.3. Guarda de bienes	239
4.3.4. Despacho de bienes	251
4.4. Gestión y control del almacenamiento	257
4.4.1. Establecimiento de normas internas en el almacén	257
4.4.2. Uso de sistemas computarizados	258
4.4.3. Sistema "justo a tiempo"	259
4.4.4. Control de artículos por medio de la clave CABMS	259
4.4.5. Identificación electrónica de bienes	260
4.4.6. Registros contables PEPS, UEPS y costo promedio	261
4.4.7. Método de control de existencias máximos y mínimos	262
4.4.8. Niveles de existencia	262
4.4.9. Método ABC de control de cambios	263
4.4.10. Informes rutinarios	263
4.4.11. Programa de requerimientos	264
4.4.12. Cuadros básicos de consumo	265



4.4.13. Control de calidad	265
4.4.14. Responsabilidades	266
4.4.15. Sistema de control de inventarios	266
4.4.16. Conceptos básicos de inventarios físicos	268
4.4.17. Clasificación de inventarios	268
4.4.18. Levantamiento físico de inventarios	269
4.4.19. Plan de trabajo	269
4.4.20. Actividades de inventario	270
4.4.21. Métodos o procedimientos para el recuento físico de los artículos	271
4.4.22. Aclaración de diferencias	274
4.5. Afectación, destino final y baja de bienes muebles	275

## **CAPÍTULO 5**

### **SERVICIOS GENERALES**

<b>SERVICIOS GENERALES</b>	287
5.1. Marco conceptual de la administración de servicios	291
5.1.1. Criterios generales para la prestación de los servicios generales	292
5.1.2. Principios básicos para la prestación de los servicios generales	293
5.1.3. Disposiciones normativas que regulan la prestación de los servicios generales	295
5.2. Tipos de servicios generales	296
5.2.1. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto	296
5.2.2. Clasificación de los servicios generales según las necesidades administrativas y operativas que satisfacen	299
5.3. Factores críticos a considerar en la prestación de los servicios generales	301
5.3.1. Área administrativa responsable	301
5.3.2. Personal competente	305
5.3.3. Mobiliario, equipo, máquinas y herramientas	305
5.3.4. Recursos financieros	306
5.4. Bases y lineamientos para la administración y prestación de los servicios generales	307
5.4.1. Servicio de administración de documentos	307
5.4.2. Servicio de administración de riesgos	308
5.4.3. Servicio de fotocopiado, enmicado y engargolado	310
5.4.4. Servicios de arrendamiento mobiliario, inmobiliario y de servicios	311
5.4.5. Servicio de asignación de espacios y adaptación de inmuebles	311
5.4.6. Servicio de conservación y mantenimiento de inmuebles	312
5.4.7. Servicio de transportación, traslado y mensajería	313
5.4.8. Servicios de seguridad y vigilancia	315
5.4.9. Servicios de telefonía	316
5.5. Control y evaluación en la prestación de los servicios generales	320
5.5.1. Reportes de servicio	321
5.5.2. Supervisión física	322

<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS</b>	<b>325</b>
6.1. Principios y bases jurídicas	329
6.1.1. Definición de obra pública	329
6.1.2. Misión, visión, objetivos y estrategias	331
6.1.2. Racionalidad y moralidad administrativa	332
6.2. Regulación legal y administrativa	336
6.2.1 Normatividad en materia de obras públicas y servicios relacionados con éstas	336
6.2.2. Criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas	341
6.3. Planeación, programación y presupuestación	349
6.3.1. Planeación	349
6.3.2. Programación	355
6.3.3. Presupuestación	356
6.4. Métodos de ejecución y procedimientos de adjudicación	367
6.4.1. Métodos de ejecución	367
6.4.2. Procedimientos de adjudicación	371
6.4.3. Procedimiento de adjudicación mediante licitación pública	374
6.4.4. Procedimientos de adjudicación por excepción	374
6.5. Regulación contractual	423
6.5.1. Marco referencial	423
6.5.2. Conceptualización y métodos de contratación	424
6.5.3. Elementos y formalización de los contratos	434
6.5.4. Iniciación y ejecución de los trabajos	442
6.5.5. Sistemas de pago	448
6.5.6. Elaboración de convenios	461
6.5.7. Suspensión, terminación anticipada y rescisión de los trabajos	466
6.5.8. Conclusión de trabajos y extensión contractual	474
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, SEGUROS Y FIANZAS EN EL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>479</b>
7.1. La administración de riesgos en el sector público mexicano	483
7.1.1. Origen y evolución	483
7.1.2. Conceptualización de la administración de riesgos en el sector público	484
7.1.3. Las operaciones de seguros o las garantías de fianzas	486
7.2. Marco conceptual de seguros y fianzas	489
7.2.1. La protección ante riesgos	489
7.3. Seguros y fianzas en función de los recursos materiales	492
7.3.1. El aseguramiento	492
7.3.2. La garantía con fianzas	492
7.4. Disposiciones normativas y autoridades que regulan las operaciones de seguros y fianzas en México	494

7.5. Aspectos técnicos de los seguros	496
7.5.1. Los contratos de seguros	496
7.5.2. Clasificador por objeto del gasto en la administración de riesgos y aseguramientos	497
7.5.3. Instituciones de seguros en México	500
7.6. Aspectos técnicos de las fianzas	504
7.6.1. Las fianzas	504
7.6.2. Las fianzas en función de los recursos materiales	507
7.6.3. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios	512
7.6.4. Las fianzas y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	515
7.6.5. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas	517
7.6.6. Ley Federal de las Instituciones de Fianzas y Ramos Autorizados de Afianzamiento	521

**CAPÍTULO 8**  
**CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS**  
**ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS** 523

8.1. Conceptualización	527
8.2. Mecanismos e instrumentos	531
8.2.1. Entorno	531
8.2.2. Control	534
8.2.3. Evaluación	535
8.2.4. Atribuciones de la Secodam en materia de control y evaluación	538
8.3. Información y verificación	544
8.3.1. Elaboración y contenido de los informes	544
8.3.2. Periodicidad y remisión de los informes	546
8.3.3. Verificación de actos y personas	548
8.4. Infracciones y sanciones	550
8.4.1. Sujetos y fuentes de las infracciones	551
8.4.2. Procedencia o improcedencia de las sanciones	553
8.4.3. Monto y tipo de sanciones	555
8.5. Inconformidades y conciliación	558
8.5.1. Marco de referencia	558
8.5.2. Causas y formalidades de las inconformidades	560
8.5.3. Plazos y procedimiento para las inconformidades	568
8.5.4. Procedimiento de conciliación	572
8.6. Responsabilidades de los servidores públicos	579
8.6.1. Tipos de responsabilidades	579
8.6.2. Responsabilidades administrativas	580
8.6.3. Sanciones administrativas	584

8.7. Auditoría a los procedimientos de adjudicación y mecanismos e instrumentos de contratación	587
8.7.1. Criterios y funciones básicas de la auditoría pública	587
8.7.2. Guías de auditoría	590
8.7.3. Metodología para la realización de auditorías	592
8.7.4. Programa anual de control y auditoría	594
8.7.5. Planeación general de las auditorías de adquisiciones	595
8.7.6. Planeación detallada de las auditorías de adquisiciones	596
8.7.7. Estudio preliminar, para la realización de las auditorías de adquisiciones	598
8.7.8. Ejecución de las auditorías de adquisiciones	600
8.7.9. Informe de seguimiento de las auditorías de adquisiciones	601
Bibliografía	605



CAPÍTULO

1

---

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DE: ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD

---

---

## SUMARIO

- 1.1. EL ESTADO
  - 1.2. EL GOBIERNO
  - 1.3. LA SOCIEDAD
  - 1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
  - 1.5. **REFORMA** DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
-



## OBJETIVOS GENERALES

- Describir el marco conceptual de los términos: Estado, Gobierno, Sociedad y Administración Pública.
- Identificar la estructura de los Poderes de la Unión y en particular la del Poder Ejecutivo.
- Ubicar la estructura orgánica y funciones básicas de la administración pública en México.
- Diferenciar y relacionar las doctrinas recientes que explican los vínculos entre Estado y los apremios que impone la reforma constante de la administración pública.
- Relacionar e identificar las líneas para el fortalecimiento de la administración pública como el conjunto de instituciones de servicio para la sociedad.





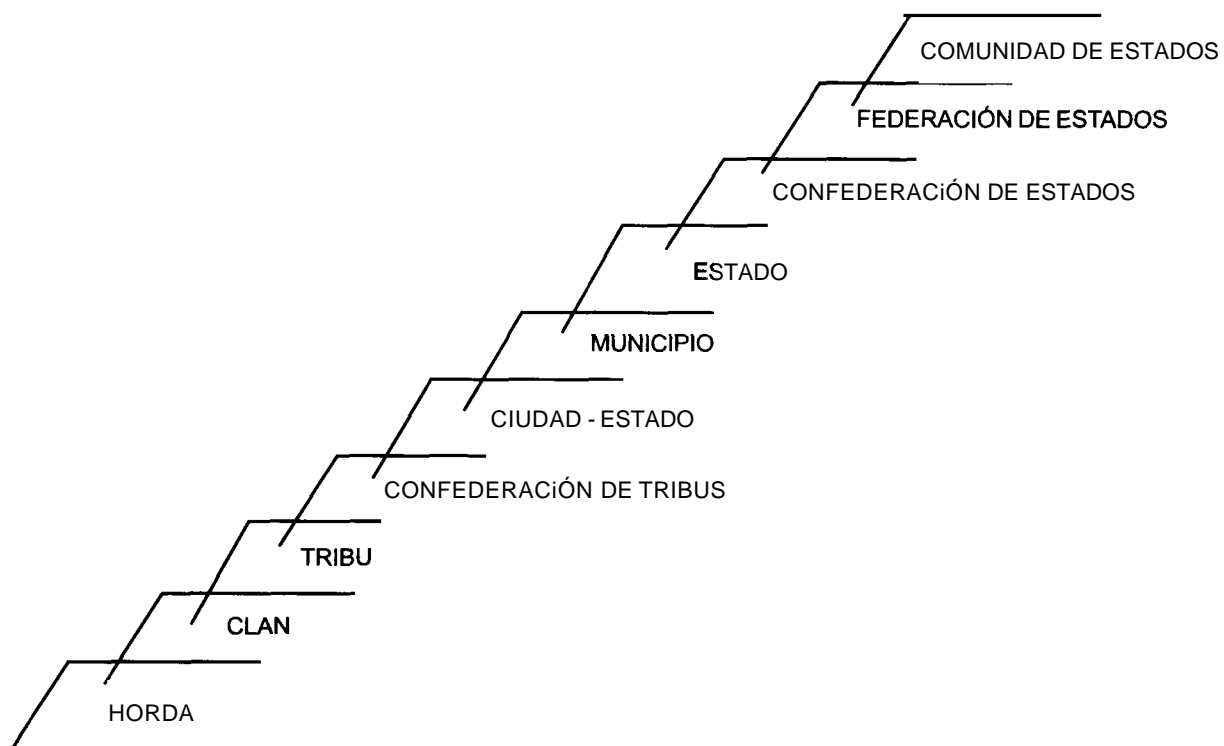
# 1.1. EL ESTADO

## 1.1.1. Origen

El devenir histórico del género humano evidencia cómo los individuos manifiestan en diversas formas sus tendencias a vivir en grupo, hasta constituir de manera gradual diferentes tipos de colectividades. El fin último expresado en la naturaleza gregaria del hombre es el impulso hacia la convivencia con otros de su misma especie, ya sea para defenderse o subsistir.

La convivencia es pues inherente a la condición humana y se pone de manifiesto desde la antigüedad en la formación de los colectivos primitivos, dentro de los cuales pueden mencionarse a: la familia, la horda, el clan, la tribu. Dichos colectivos conforman categorías de análisis sociológico y se consideran bajo este enfoque, colectividades pre-estatales.<sup>1</sup>

### EVOLUCIÓN DE SOCIEDADES POLÍTICAS <sup>2</sup>



<sup>1</sup> Uribe Villegas, Osear. *Multiplicidad de las Acepciones de "Estado" de Acuerdo con Franz Oppenheimer*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Seminario de Construcción Lingüo Natio Estatal, 1998. p. 6

<sup>2</sup> Pontífes Martínez, Arturo. *Apuntes para el Diplomado el Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano*. México, 2001. p. 16

La evolución histórica del concepto Estado tiene como base y fundamento un amplio número de enfoques teóricos y antecedentes epistemológicos (sistematización y ordenamiento del conocimiento inherente al ámbito metodológico de una disciplina). Estos factores llevan a considerar para su estudio, marcos de referencia de las sociedades humanas que se expresan en función de: modos, medios y relaciones sociales de producción.

En otros términos, se trata de identificar en la dinámica social la evolución del Estado-nación como elemento de análisis medular, en su carácter de modo de organización de la sociedad, fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad.

En la perspectiva de algunos autores -apunta Ariel Francais- el análisis del concepto Estado implica considerar la evolución de la sociedad desde el punto de vista económico, es decir, a través de un proceso dialéctico de lucha de clases que va desde la comunidad primitiva (socialismo primitivo), hasta la sociedad comunista, pasando sucesivamente por la sociedad esclavista, la sociedad feudal, la sociedad capitalista y la sociedad socialista.

El enfoque de otros especialistas establece que el surgimiento del concepto Estado-nación puede situarse a raíz del Renacimiento, mientras que el término nación, a pesar de formarse paulatinamente a lo largo de la época contemporánea, sólo se consolida a finales del siglo XVIII. Así, el Estado-nación, propiamente dicho, surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su expresión máxima, en el curso del siglo XX.<sup>3</sup>

El Estado-nación se conformó en el transcurso de un proceso histórico que inicia en la alta Edad Media y que desembocó a mediados del siglo XX, en el modo de organización de la colectividad nacional, tal como se le identifica y conoce teóricamente en la actualidad.

El proceso histórico referido registra, en un apretado resumen, los siguientes hechos:

- La burguesía tomó el poder y se separó de la Corona, hecho: evidente en las Provincias Unidas de Holanda en el siglo XVII o asimismo, en los Estados Unidos, luego de su Guerra de Independencia;
- Las fuerzas emergentes controlan la monarquía por la vía parlamentaria; y
- La sinergia social derriba el antiguo régimen, como es el caso en Inglaterra a partir del siglo XVII, o Francia, cuyo pueblo, mediante el estallido de la Revolución a finales del siglo XVIII, se orienta a sucesivas experiencias políticas para el nacimiento de un nuevo orden que comprende además los ámbitos socio-económicos.

---

<sup>3</sup> Francais, Arie!. *El Crepúsculo del Estado-Nación: una interpretación en el contexto de la globalización*. UNESCO, Gestión de las Transformaciones Sociales-MOSTo Cuadernos de Debate, N° 47, 1998. p. 1

El devenir histórico registra y reconoce generalmente a Francia e Inglaterra como los países fundadores del capitalismo contemporáneo y del concepto moderno de Estado-nación. Fueron en sus territorios donde: se fracturó la sociedad feudal; se desarticuló el conjunto de organizaciones, instituciones y normas sociales de las monarquías absolutistas; y se constituyó un nuevo pacto social. Así, el Estado-nación -propiamente dicho- surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su mayor nivel de expresión jurídica durante el siglo XX.<sup>4</sup>

El concepto Estado-nación como se advierte, tiene connotaciones y denotaciones amplias, y abarca en el acervo cotidiano cualquier modo de organización estatal. Sin embargo, es menester tener en cuenta que no todos los Estados en el siglo XXI, se corresponden puntual ni necesariamente en la categorización de Estado-nación, de donde se derivan algunos escollos para su respectivo análisis y clasificación.

En tal sentido, radica la importancia de precisar, en anticipo de contenidos que se explorarán más adelante en el capítulo, de qué manera y hasta dónde, a principios de siglo y milenio, es que el Estado-nación se encuentra sometido a un proceso de debilitamiento; además es necesario recordar los orígenes del concepto para comprender los procesos evolutivos en curso."

En el proceso de evolución del Estado-nación se gestó de forma paralela la conformación del concepto *nación*, entendido como la colectividad forjada por la dinámica del momento histórico y orientada por las estructuras inherentes para compartir un pasado y futuro comunes, y que además, dicha comunidad nacional es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política.

La conformación del Estado-nación indujo progresivamente a la conciencia de que el orden político transcendía a dos ámbitos: el de las personas integrantes de la sociedad y el de los gobernantes. En un sentido más amplio: en el Estado moderno, no se puede ni debe confundir a las instituciones que lo conforman, con las personas que ocupan el poder ni soslayar el hecho de que, el Estado asume un conjunto de funciones en beneficio de la colectividad.

### 1.1.2. Concepto de Estado

La palabra Estado proviene del vocablo latino status, término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad.

---

<sup>4</sup> Op. cito p. 2

<sup>5</sup> Op. cito p. 2

El Estado generalmente se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En la concepción de -Hans Kelsen- uno de los teóricos más lúcidos en el tema, el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo."

En virtud de lo anterior el concepto Estado, suele usarse en ocasiones como sinónimo de sus componentes o se le confunde con los términos nación o país. Cabe destacar que cuando se alude al término "nación" se subraya uno de los elementos del Estado: la población, mientras que, cuando se hace referencia al vocablo "país", se destaca el territorio.<sup>7</sup>

Es interesante recordar en cita de Aurora Arnaiz que en su acepción formal "el término Estado se integra por: una agrupación humana asentada sobre un territorio. Sobre esta agrupación impera un poder de mando, ya sea la fuerza, ya sea el derecho. El Estado presupone un territorio, sin él podrá haber nación pero no Estado. Implica también un gobierno (personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado). Y un orden jurídico interno que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes. Los grandes lineamientos de este Derecho están recogidos en las Constituciones o normas supremas de los Estados". "

Otros autores refieren que el *Estado* es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio de poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; constituye una forma de dominación territorial; y también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, así como el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común."

En resumen, se puede considerar que el Estado es una población asentada en un territorio determinado, la cual está organizada políticamente bajo un gobierno."

El análisis del concepto Estado conduce necesariamente a su relación con el poder como posibilidad de imponer la voluntad de dicho Estado dentro de una relación social, es decir, siempre que exista un fin legítimo que cumplir debe contarse con la capacidad necesaria para ejecutarlo. Por ello el poder público puede concebirse como la capacidad o fuerza legítima que tiene el Estado para hacer cumplir sus decisiones y realizar sus fines.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. México. POITÚa. p.36

<sup>7</sup> Mas Araujo, Manuel. *La Política*. México. POITÚa, 1998, p. 23

<sup>8</sup> Amaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. México. Miguel Ángel POITÚa, 1997, ed. 3ª. p. 11.

<sup>9</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Limusa, 1986, p. 112.

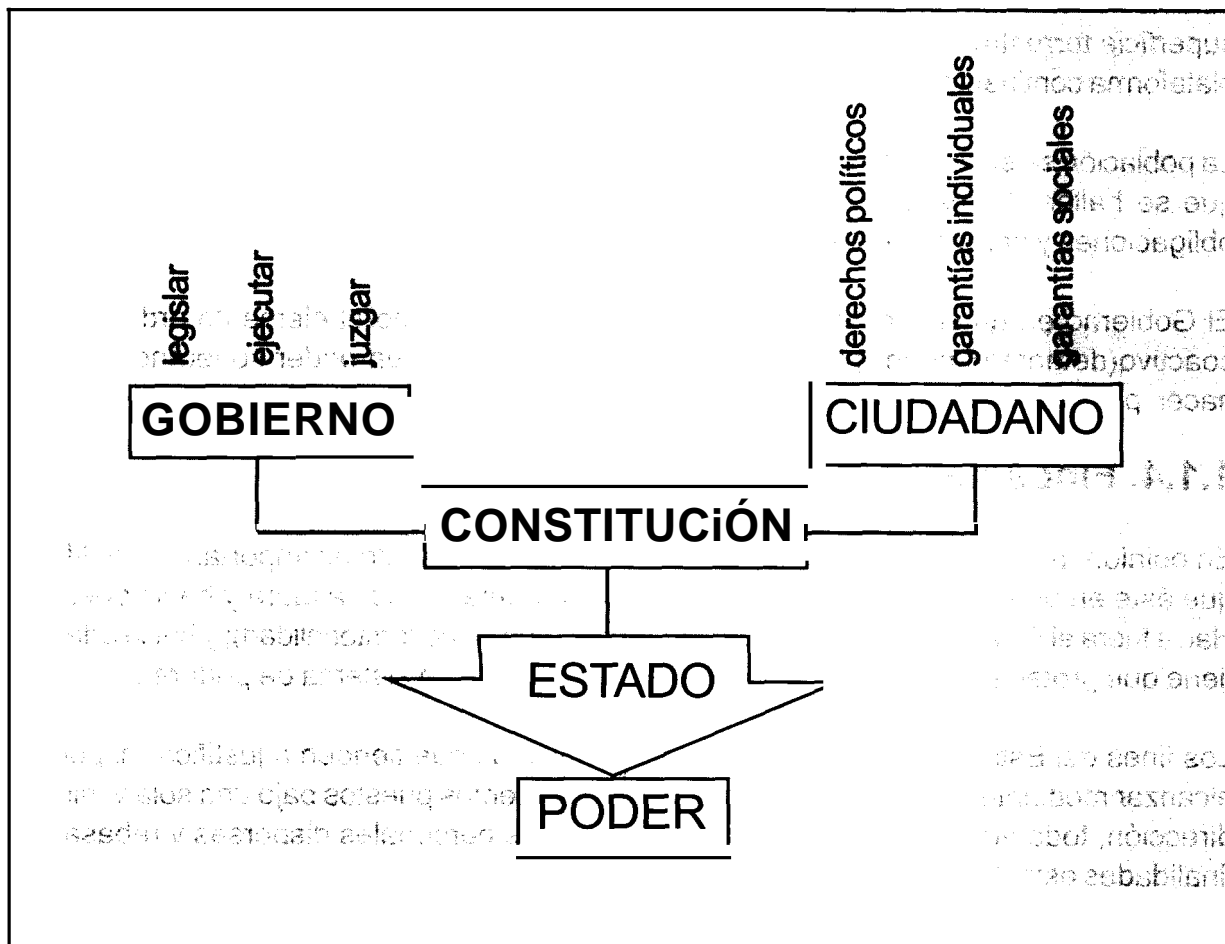
<sup>10</sup> Mas Araujo, op. cit. p. 23

En este sentido, una de las tesis centrales de Max Weber es: "el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es una condición intrínseca a todo Estado".<sup>11</sup>

Abundando en lo anterior, el poder público constituye el poder por excelencia y está representado por el Estado. En su visión global, como manifestación del conjunto de voluntades de una sociedad, ya que ejerce su poderío o fuerza sobre el pueblo. Desde esta perspectiva el poder público es un poder soberano, en la medida en que no está sujeto a ningún otro poder.

El esquema que a continuación se presenta tiene como propósito identificar al poder público como basamento del Estado para el ejercicio del monopolio de la fuerza legítima en el marco de los límites que le impone el orden jurídico.

### ESTADO Y PODER<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Weber, Max. *Estado y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 130

<sup>12</sup> Mas Araujo, op. cit. p. 24

### 1.1.3. Elementos del Estado

El concepto Estado, independientemente del significado que se le asigne en función del enfoque teórico que lo sustente, así como de las implicaciones que este mismo determine, tiene como elementos constitutivos los siguientes:

#### ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

- TERRITORIO (espacio geográfico)
- **POBLACIÓN** (pueblo)
- GOBIERNO (poder público)

El Estado requiere de un territorio para realizar sus fines, es decir, necesita un lugar para que su población habite y desempeñe sus actividades, cumpliendo con las normas jurídicas establecidas. El territorio es el lugar en donde reside la población. Abarca, además de la superficie terrestre: el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, además comprende la plataforma continental.

La población se encuentra constituida por los habitantes de un país, incluso los extranjeros que se hallen de manera temporal. Así, la población es un conjunto de sujetos con obligaciones y derechos establecidos en la Constitución.

El Gobierno en un sentido amplio puede considerarse como el elemento ordenador y coactivo (detenta el poder público), ya que está dotado de un poder soberano a fin de hacer posible el cumplimiento de los fines del Estado.

### 1.1.4. Fines del Estado

En opinión de Uribe Villegas, para abordar los fines del Estado es importante identificar que éste en principio realiza dos funciones fundamentales: hacia fuera y hacia adentro. Hacia fuera el Estado tiene que defender fronteras (noción de territorialidad); y hacia adentro tiene que proteger derechos, es decir, la legitimación de un sistema de poderes".

Los fines del Estado en este contexto son los mismos que tienden a justificar al poder: alcanzar mediante la suma y la organización de esfuerzos puestos bajo una sola y misma dirección, todo aquello que escapa a las voluntades personales dispersas y rebasa las finalidades estrictamente individuales.

---

<sup>13</sup> Uribe Villegas, op. citop.7

La convivencia humana y la organización social, sin duda, son factores que contribuyen a la defensa y mejoramiento de los individuos siempre que se orienten adecuadamente. Es una de las razones por las que el hombre como individuo se aviene a obedecer al Estado, ya que sólo en el Estado y por medio del él, está en posibilidad de encontrar medios para defender sus intereses y promover su progreso.

La protección que ofrece el Estado al individuo, sin embargo, supone el respeto a sus derechos fundamentales como persona, es decir bajo el amparo de un Estado de Derecho, en donde el imperio de la Ley se universaliza y se antepone a cualquier interés particular a fin de garantizar la convivencia humana.



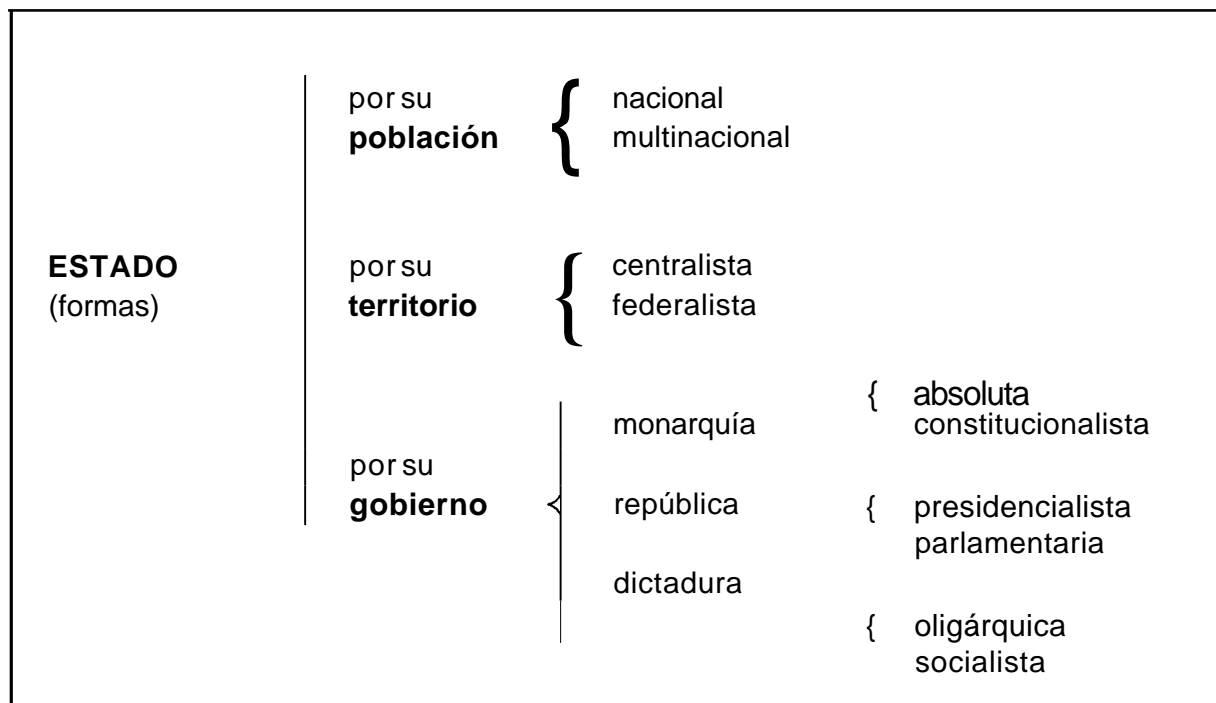
## [ 1.2. EL GOBIERNO ]

### 1.2.1. Contrastación entre Estado y gobierno

El análisis del Estado -puntualiza González Uribe- requiere de la indispensable precisión relacionada con formas de Estado y formas de gobierno. En la antigüedad, se llegó a confundir Estado y gobierno, pues entonces se consideraba que la persona o la institución gobernante era la parte más importante del *Estado*. Así se aludió a formas de gobierno como sinónimo de formas de organización de la comunidad política entera. Pero cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinciones correspondientes, se llegó a separar claramente al Estado del gobierno."

En consecuencia, referirse a la forma de Estado es atender principalmente a la estructura del poder del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial. En tanto que referirse a forma de gobierno, concierne a la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.

#### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO<sup>15</sup>



<sup>14</sup> González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México. POITÚa, 1998, 12ª ed. p. 394.

"Mas Araujo, op. cit. p. 23.

En el diagrama planteado se muestra una síntesis de las formas que corresponden a los conceptos Estado y gobierno. Si se identifica a su población, es posible identificar dos tipos de Estado: el nacional y el multinacional.

Algunos ejemplos resultan de utilidad para dar mayor alcance a lo expuesto. Así, los Estados nacionales se identifican con una sola nación a la que corresponde una única cultura; hecho que se presenta en el caso de Francia y en el de Italia. Por otra parte, los Estados multinacionales agrupan a distintas naciones, cada una de las cuales tiene su propia cultura, como sucede en países tales como: Suiza, Canadá, Yugoslavia y la extinta Unión Soviética."

En el recuadro se puede advertir también que en el territorio sobre el cual se ejerce el poder del Estado, se distinguen los: estados centralistas y estados federalistas.

Los estados centralistas son aquellos que tienen un solo Poder supremo, como ocurre en los casos de España y Francia. Los Estados federalistas comparten poderes locales supremos en su jurisdicción interna, con poderes federales también de la misma naturaleza, pero sólo en lo que se refiere a la federación o reunión de Estados.

Los Estados federales adoptan generalmente dicho sistema por abarcar territorios muy extensos, difíciles de gobernar con un solo poder y una sola administración, o bien porque han surgido históricamente cuando varios Estados de orígenes diversos se han unido para fortalecerse mutuamente y realizar, en conjunto, un proyecto político común. Como ejemplo de éstos, los Estados Unidos de América, México y Australia.

Si por otra parte, se consideran sus formas de gobierno, los estados pueden constituirse en: monarquías, repúblicas o dictaduras. En las monarquías el Estado está representado por un rey, que pertenece a una casa o familia reinante cuyos miembros se suceden en el poder. Esa es la situación de países como: España, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Japón y Jordania.

En las repúblicas el Estado está representado por un Presidente, quien es elegido por sus conciudadanos para desempeñar ese cargo y para un período determinado. Ejemplos: México, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Italia, Francia, entre otros.

En las dictaduras el Estado está representado por un dictador, que ha llegado al poder por la fuerza de las armas y que se mantiene en él indefinidamente. En su momento se tienen ejemplos muy ilustrativos: Libia e Irak, entre otros.

Los Estados se organizan generalmente en función de una Constitución Política que formula un Parlamento o un Congreso e incluso por el propio Jefe de Estado. Un Estado se caracteriza como democrático cuando la Constitución Política es obra de los representantes que han elegido los ciudadanos. En cambio, al Estado se le califica de totalitario cuando esa Ley fundamental o Constitución es producto del acto de un solo hombre o una junta que no ha consultado el parecer de los gobernados ni mucho menos ha acreditado el consenso para asignarle legitimidad.

Al margen de la forma de Estado que adopte la sociedad como organización política, puede afirmarse que el Estado moderno exige la aplicación de controles jurídicos y políticos, así como la acotación del poder público, es decir, el principio de legalidad que dicta que el poder público representado en el gobierno únicamente puede hacer aquello que le permiten expresamente la Ley y sus disposiciones reglamentarias.

## 1.2.2. El gobierno

En cuanto al concepto gobierno, Carrillo Landeros apunta que: "el gobierno es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden)."

Desde esta perspectiva el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como aparato a través del cual el Estado ejerce su poder de dominación sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

El gobierno conduce los designios de la sociedad civil y conoce también de sus demandas; asimila la problemática de la comunidad y se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. Éste ejerce el poder en la medida que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a vincular dos instancias: sociedad y Estado.

En los esquemas del punto anterior se advirtió cómo el gobierno es un elemento del Estado. Su función consiste en buscar el bien público (temporal). En otras palabras, el Estado es

---

<sup>17</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p.115

unidad y totalidad, es titular de la soberanía en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que estos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado ocupan el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y plenamente con el Estado. Éste es algo más: un pueblo en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política a la vez que moldea, modifica y controla al propio poder. Existen en el Estado: hombres, territorio, gobierno y fin; pero no exclusivamente gobierno."

En función de los argumentos aportados, se considera que el poder supremo dentro de una sociedad organizada políticamente lo constituye el gobierno. Su responsabilidad es mantener el orden y la seguridad sociales; su única justificación, la de conducir a esa misma sociedad hacia el logro de fines comunes.

Por regla general el gobierno representa al Estado y actúa siempre en nombre y para beneficio de la sociedad. Sin embargo, hay casos en los que el gobierno y el Estado son entidades políticas diferentes. Ello sucede en Gran Bretaña (en donde hay un Jefe de Estado y un Primer Ministro en calidad de Jefe de Gobierno). El gobierno detenta el poder político supremo, reservándose al Jefe del Estado (la Reina, el Presidente) un papel puramente representativo.

En apretado resumen las dos funciones básicas de todo gobierno son: (1) conducir o mandar, y (2) servir a la comunidad. La función de conducir o mandar es estrictamente política; por su parte la de servir a la comunidad es función administrativa. Por ello se define a la administración pública como: un conjunto de servicios o apoyos que el poder político le proporciona a la convivencia social."

Los actos o hechos políticos más importantes del gobierno (legislar, ejecutar, juzgar) se apoyan en los más importantes servicios administrativos que proporciona como las comunicaciones, la seguridad personal y de la propiedad, la salubridad pública, la asistencia social, el fomento económico, la educación pública, entre otros.

### 1.2.3. Forma de Estado y de gobierno en México

El Estado mexicano de acuerdo con la Constitución Política, se singulariza como una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación."

---

"Ibidem, p. 115

<sup>19</sup> Mas Araujo, op. cito p.23

<sup>20</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 40. México.

El régimen de gobierno en el Estado mexicano es de carácter presidencial," toda vez que cumple, entre otros, con los siguientes supuestos:

- ✓ Se reúnen en una sola persona, que es el Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- ✓ El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y paraestatal y a los numerosos funcionarios de niveles superiores y medios .
- ✓ El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los secretarios dependientes del Titular del Poder Ejecutivo ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la administración pública federal, central y paraestatal.

#### 1.2.4. La división de poderes

El gobierno de la Federación se rige por el principio de división de poderes y está constituido así por los tres Poderes de la Unión, a saber:"

##### DIVISIÓN DE PODERES

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>➤ PODER EJECUTIVO</li><li>➤ PODER LEGISLATIVO</li><li>➤ PODER JUDICIAL</li></ul> |
|--|

##### ➤ Poder Legislativo<sup>23</sup>

Se integra por un Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la población nacional y la de Senadores que representa a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

La competencia del Poder Legislativo se reconoce primordialmente en materia de iniciativa y formación de leyes. Además, el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otras esferas importantes; de igual forma la Cámara de Diputados y la Cámara de

---

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80.

<sup>22</sup> Para mayor amplitud sobre este tema, es recomendable se consulte la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en cualquiera de sus ediciones comentadas, toda vez que en su articulado se detallan las facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión y su correspondiente ámbito de competencias.

<sup>23</sup> *Ibidem.* arto 50.

Senadores tienen facultades exclusivas otorgadas por la Constitución como referencia al equilibrio de Poderes.

➤ **Poder Ejecutivo** <sup>24</sup>

Reside en el Presidente de la República, quien es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

➤ **Poder Judicial** <sup>25</sup>

Se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

### RELACIÓN INDICATIVA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

GOBIERNO FEDERAL		
PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL
<b>Congreso de la Unión</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cámara de Senadores.</li> <li>● Cámara de Diputados.</li> </ul>	<b>Presidente de la República</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Pública Centralizada.</li> <li>• Administración Pública Paraestatal.</li> </ul>	<b>Suprema Corte de Justicia de la Nación.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Consejo de la Judicatura Federal.</li> <li>● Tribunales Colegiados de Circuito.</li> <li>● Tribunales Unitarios de Circuito.</li> <li>● Juzgados de Distrito.</li> <li>● Tribunal Electoral de la Federación.</li> </ul>

### 1.2.5. Órdenes de gobierno

En párrafos anteriores se ha señalado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

<sup>24</sup> Ibidem. arto 80.

<sup>2</sup> Ibidcm. arto 94.

El Estado mexicano se organiza bajo un sistema federal, en donde coexisten dos ámbitos de soberanía: La de la Federación y la de los estados constitutivos de ésta. Así mismo, existen diferentes potestades o competencias jurisdiccionales, establecidas en la Constitución Política, que se denominan órdenes de gobierno. Sin embargo, algunos autores y analistas las consideran ámbitos o niveles de Gobierno.

En forma más explícita se apunta que dichos órdenes de gobierno se establecen de acuerdo con los artículos 40, 115, 116 Y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y son: (1) orden federal, (2) orden estatal y (3) orden municipal.

### ÓRDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO

Orden	Poderes	Integrantes
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislativo</li> <li>• <b>Ejecutivo</b></li> <li>• Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la Unión</li> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Suprema Corte de Justicia <b>de la Nación</b></li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislativo</li> <li>• <b>Ejecutivo</b></li> <li>• Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso Local</li> <li>• <b>Gobernador</b></li> <li>• Tribunal <b>Superior</b> de Justicia <b>Estatal</b></li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ayuntamiento</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Municipal</li> <li>• Síndico Procurador</li> <li>• Regidores</li> </ul>

En el cuadro precedente se resume la organización de los tres órdenes de gobierno en México. La composición de éstos en función del principio de división de poderes establecido para los órdenes federal y estatal, ya que en el caso del orden municipal éste se encuentra gobernado por un ayuntamiento como cuerpo colegiado que preside el Presidente Municipal, quien también tiene bajo su responsabilidad la conducción de la administración pública municipal.

Es importante recordar que en diciembre de 1999 fueron aprobadas por el Congreso de la Unión las reformas al artículo 115 constitucional, en el cual se señalan, entre otros cambios uno sustantivo: el municipio será gobernado por un ayuntamiento. Con ello se reconoce al municipio como orden de gobierno y se elevan a rango constitucional sus competencias exclusivas.

REFORMA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL<sup>26</sup>

Fracción I.	Concepto de Ayuntamiento como Gobierno y <b>competencias</b> exclusivas del Municipio. Sustitución de <b>autoridades municipales</b> y previsiones para incorporación de usos y <b>costumbres en Leyes</b> locales.
Fracción II.	Concepto de Leyes en materia municipal, <b>Rectoras de Bandos y Reglamentos</b> del Ayuntamiento. Precisión del objeto <b>de las Leyes</b> en materia municipal.
Fracción III.	Incorporación de materias de atención en servicios <b>públicos. Reglas</b> para la asociación de municipios de entidades <b>distintas</b> .
Fracción IV	Exención de contribuciones a bienes de dominio <b>público</b> de, la Federación, Estados y Municipios. Facultad de los <b>Ayuntamientos</b> para aprobar tablas de valores de suelo urbano, de <b>conformidad</b> a propuestas que formule un órgano técnico.
Fracción V	Incremento de competencias en materia de <b>desarrollo</b> urbano: planes regionales, áreas de protección ecológica, transporte público, custodia de zonas federales.
Fracción VI.	Sin modificaciones
Fracción VII.	Subordinación del Ayuntamiento a las órdenes del <b>Gobernador del Estado</b> en casos de fuerza mayor concernientes a la <b>seguridad</b> pública

<sup>26</sup> Pontífes Martínez Arturo. Apuntes del Diplomado *El Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano 2001*. México. INAP, 2001. p. 11



## ( 1.3. LA SOCIEDAD

### 1.3.1. Origen del marco conceptual

En el proceso de transición o evolutivo inherente al ser humano, se generaron adaptaciones físicas (posición erecta, aumento del tamaño del cerebro, evolución de la mano, etcétera) que, entre otros hechos, hicieron posible la aparición de dos características fundamentales de la especie: el lenguaje y la fabricación con el empleo de utensilios. No obstante, se generaron también determinadas adaptaciones sociales que representan la condición sin la cual la especie humana no hubiera podido sobrevivir. Algunas de las más destacadas son:

- Convención del parentesco y prohibición del incesto.
- División sexual del trabajo y establecimiento de la familia, de acuerdo con el sentido de género y parentesco.
- Instauración de la cooperación y de la distribución equitativa entre los miembros de la sociedad.
- Abolición de las jerarquías y de la denominación sociales."

La línea de argumentos lleva a advertir que si bien el hombre desde sus orígenes, sustenta en la cultura su evolución hacia estadios de mayor nivel de complejidad organizativa se sustenta en la cultura. Es decir, en la capacidad de establecer fines humanos en la naturaleza. En síntesis, se trata del sentido diferenciado y diferenciador del género humano en relación con otras especies vivas.

### 1.3.2. Concepto de sociedad

En el desarrollo de los contenidos anteriores se insistió en que el ser humano, es un ser social que para sobrevivir y desarrollarse como persona necesita de la cooperación y del auxilio de otros de su misma especie.

Si bien pueden referirse hechos históricos aislados que permiten evidenciar que aun cuando en algunas ocasiones el ser humano ha logrado sobrevivir sin el apoyo de los demás de su misma especie, éste generalmente no ha logrado pasar de un cierto nivel de animalidad e incluso no ha logrado desarrollar funciones básicas como el lenguaje.

En un sentido amplio el término sociedad es aplicable a todo conjunto de seres vivientes, en cuanto a que su agrupación y grado de organización interna se establece tanto para conseguir la alimentación como para defenderse de otros factores que ponen en peligro su sobrevivencia como especie."

En abundamiento de los argumentos, el término sociedad, para los propósitos de este capítulo se refiere a las diversas agrupaciones de seres humanos, que se reúnen en cantidades mayores o menores tanto para la satisfacción de las necesidades primarias (comer, vestir, reproducirse como especie), como de necesidades más complejas relacionadas con su realización y perfeccionamiento como seres humanos y en el conjunto comunal.

En un apretado ejercicio de síntesis ha de advertirse que la dinámica intrínseca a la sociedad humana la mantiene en constante evolución. Ello le ha permitido transitar y evolucionar desde dimensiones pequeñas y formas de organización simples, hasta dimensiones más grandes y con mayores grados de complejidad en su organización interna. Este hecho presupone que en el futuro la sociedad continuará asumiendo nuevas formas y contenidos.

En términos generales se establece teóricamente la convención sobre la existencia histórica de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que surgen después en etapas más avanzadas de la evolución social y humana.

Una de las convenciones más aceptadas de este proceso de la evolución social es la siguiente:"

### CLASIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES

SOCIEDADES:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NO ESTATALES</li>   <li>• ESTATALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Horda</li> <li>✓ Clan</li> <li>✓ Tribu</li>   <li>✓ ESTADO PRIMITIVO</li> <li>✓ ESTADO CIUDAD</li> <li>✓ ESTADO FEUDAL</li> <li>✓ ESTADO NACIÓN</li> <li>✓ ESTADO CONTINENTE</li> </ul>
-------------	---	--

<sup>28</sup> Duran, Viciar Manuel. *Estado Social de Derecho. Democracia y Participación*. Venezuela, Universidad de Trabajadores de América Latina, p. 1

<sup>29</sup> Ibidem: p. 2

En relación con el criterio señalado es interesante recordar que las sociedades no estatales surgieron en los albores de la humanidad y subsisten incluso en algunas regiones de África, de América Latina, el Pacífico y Australia. Se caracterizan porque no están suficientemente estructuradas, aun cuando sí mantienen formas primarias de cohesión social y de gobierno (de autoridad) y su territorialidad es inestable. Son en muchos de los casos sociedades nómadas ya que sus formas de producción son generalmente la caza, la pesca y la recolección de frutas y raíces.

En cambio, las llamadas sociedades estatales son aquellas formas de agrupación humana que además de una organización económica y social, poseen un territorio y una forma de gobierno (de autoridad) más complejas y estructuradas.

La evolución histórica y la dinámica intrínseca a toda sociedad hace emerger más tarde, el concepto de sociedad civil. Este término surge en la historia como ruptura con el poder absoluto y se configura como expresión de la pluralidad, la diversidad y la diferencia que advierten las sociedades. El concepto está ligado al surgimiento de la era moderna y a la complejidad que evidencian las sociedades que transitan de lo rural a lo urbano.

### **1.3.3. Estado orientado a la sociedad**

La propensión del ser humano a vivir en grupo o comunidad para defenderse o subsistir ha promovido, sin duda, el desarrollo de las sociedades, su estructura y sus fines. El desarrollo humano ha trascendido los fines iniciales, incorporando otras aspiraciones como la búsqueda de la realización humana en todas sus facetas, tanto individuales, como colectivas.

La sociedad antecede al Estado si se atiende al contexto en relación con el cual se proporcionaron los anteriores argumentos. El Estado se constituye así, en una forma de organización política de esa sociedad. Es un medio, no un fin. De ahí que durante su desarrollo histórico el debate sobre los fines del Estado y sus funciones se ha mantenido como una constante.

El enfoque, se puede hacer más explícito, si se refieren las décadas más recientes (1980-2000), en donde emergieron con destino a la agenda gubernamental y la conciencia social los términos: redimensionamiento, adelgazamiento, modernización y reforma, entre otros. Ellos se configuran como necesidades y demandas sociales en torno al rol del Estado y sus fines sociales.

En este orden de ideas y sea cual fuere el debate sobre el Estado, es menester resaltar que todo Estado ha de considerar como fines últimos la dignificación de la vida de la

nación, asegurando el bienestar común, es decir, la dimensión humana por antonomasia: la sociedad. De esta forma ha de promoverse un Estado para la sociedad.

La aspiración mencionada se confirma en el pronunciamiento siguiente: El ser humano es la razón de ser del Estado. La administración pública federal tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas respetarán siempre los derechos humanos."

#### PERSPECTIVAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006<sup>31</sup>

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del PND 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz y efectivo.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructuras de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

30 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. p. 47

<sup>31</sup> Ibidem.: pp. 37 Y 38.

### 1.4.1. Concepto de administración

El término administración proviene del latín *administra tia*. La palabra está compuesta por: *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar); se utilizaba entre los romanos para *referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas*.

El foco de *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* "el que sirve o ayuda". *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo "menor", como contraste de *magis*: lo "mayor". Por consiguiente, el *ministerera* el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *ministrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.<sup>32</sup>

### 1.4.2. Definición de administración pública

Si administración significa una serie de actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad; la expresión pública que proviene del latín *publicus* significa: sabido por todos, colectivo o comunitario. En suma el ámbito de problemas y responsabilidades de la administración del Estado.

Cabe destacar que, si bien lo administrativo es un hecho tan antiguo como el Estado, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando se presenta la diferenciación y singularidad que lo ubica dentro del ámbito de lo gubernamental.

El hecho administrativo, desde su origen y hasta el siglo XVII se confundía generalmente con otras funciones gubernamentales, tales como: justicia, economía, finanzas y asuntos políticos en general. De esta manera, cada organización del gobierno desarrollaba actividades plurifuncionales, es decir, realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras.

Desde la perspectiva de Omar Guerrero, la administración pública está caracterizada fundamentalmente por atributos estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado .

---

<sup>32</sup> López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, México. PoITÚa. 1956, pp. 22-23.

La dinámica es una de las características del Estado -de acuerdo con el mismo autor- de modo que la administración pública se considera como actividad del Estado. El enfoque conceptual ha sido una constante en el tiempo y en el espacio, como puede advertirse en Alemania, a través de Carlos Marx, quien se refirió a la actividad organizadora del Estado; o Lorenz von Stein a la actividad del Estado; en tanto que en los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor.

"La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad". Este hecho sirve a Lorenz von Stein para explicar que "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".<sup>33</sup>

La administración pública, caracterizada como la actividad del Estado, tiene por objeto fundamental a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente: la administración pública tiene su razón de ser, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desarrollo de la sociedad.

En abundamiento, se define a la administración pública como "la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen"; tesis sustentada por Marshall Dimock, quien refiere que: "la administración pública no es sólo una máquina inanimada que ejecuta de forma irreflexiva el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".<sup>34</sup>

### 1.4.3. Entorno de la administración pública

Una de las vertientes del conocimiento moderno a partir del verano de 1946, se constituyó por las aportaciones de Rosembueth y Weiner, con el enfoque cibernético y posteriormente de ahí se derivó la teoría general de sistemas que trata de explicar el enfoque sistémico. En la década 1990-2000 se inició el consenso para el análisis del entorno de la administración pública, entre cuyas categorías destacan dos orientaciones básicas, a saber: (1) administración pública como disciplina de conocimiento, y (2) administración pública como estructura.

<sup>33</sup> Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía.*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981 (1850). p. 33.

<sup>34</sup> Dimock, Marshall. *"The Meaning of Scope in Public Administration"*. Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York. Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.

## (1) Administración pública como disciplina de conocimiento

La llamada Teoría de la Administración Pública se aboca al estudio de los aspectos administrativos del Estado. A esta le corresponde el análisis de los principios que explican de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública integra y documenta teóricamente los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente.

Omar Guerrero precisa que, "la diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de *policía*, propició que desde 1756 se sentaran las bases para el estudio científico de la Administración Pública como una disciplina independiente. Así lo administrativo fue diferenciado de los ámbitos: político, financiero y económico, como parte del fenómeno estatal en su conjunto".

El autor citado señala también que el momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, se advierte fácilmente en el primer libro escrito sobre Ciencia de la Administración Pública: *Principios de Ciencia de la Policía (Grundzätze der Polizey-Wissenschaft)* de Juan Enrique van Justi, publicado en 1756. En ese período histórico, el término *policía* significaba lo que hoy en día entendemos por administración pública.

Si bien el término ciencia de la administración, no es universalmente utilizado, aunque así se emplea en España y Alemania, atendiendo que esta disciplina se refiere a la administración por antonomasia: la administración pública. En otros países, como Italia, se le agrega el término pública, de modo que ahí se le denomina ciencia de la administración pública. En cambio, en Francia se le designa como ciencia administrativa.

En el otro extremo del análisis, se encuentra casi en contraposición, el espacio de la administración privada. En la perspectiva de Omar Guerrero, dicho enfoque epistemológico no se documentó sino hasta principios del siglo XX con la obra de Henri Fayol. En otras palabras, la ciencia de la administración pública como ya se señaló, tiene sus raíces en 1756 con la obra de Juan Enrique Van Justi.

La ciencia de la administración pública ha tenido como constante el proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga lucha por conservar su identidad y definición. El cultivo teórico de la administración pública ha estado más centrado en la edificación de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología.

"í.a ciencia de la administración es, en efecto -como apunta Bonnin-, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas

mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".

## **(2) Administración pública como estructura**

La administración pública, desde su enfoque estructural, se define como "la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado".

En el sentido apuntado, se refrenda con Omar Guerrero, que "la administración pública puede considerarse como la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en los individuos".<sup>37</sup>

La administración pública en consecuencia: comprende la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas de otros órganos y organismos del Estado.

La administración pública, por otra parte, tiene en esencia una connotación material y otra formal. En lo material, atiende concretamente la acción positiva del Estado: satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad, mediante un conjunto de procedimientos especiales. En lo formal: su acción se traduce en diversas órdenes y procedimientos generales y específicos del Poder Ejecutivo.

---

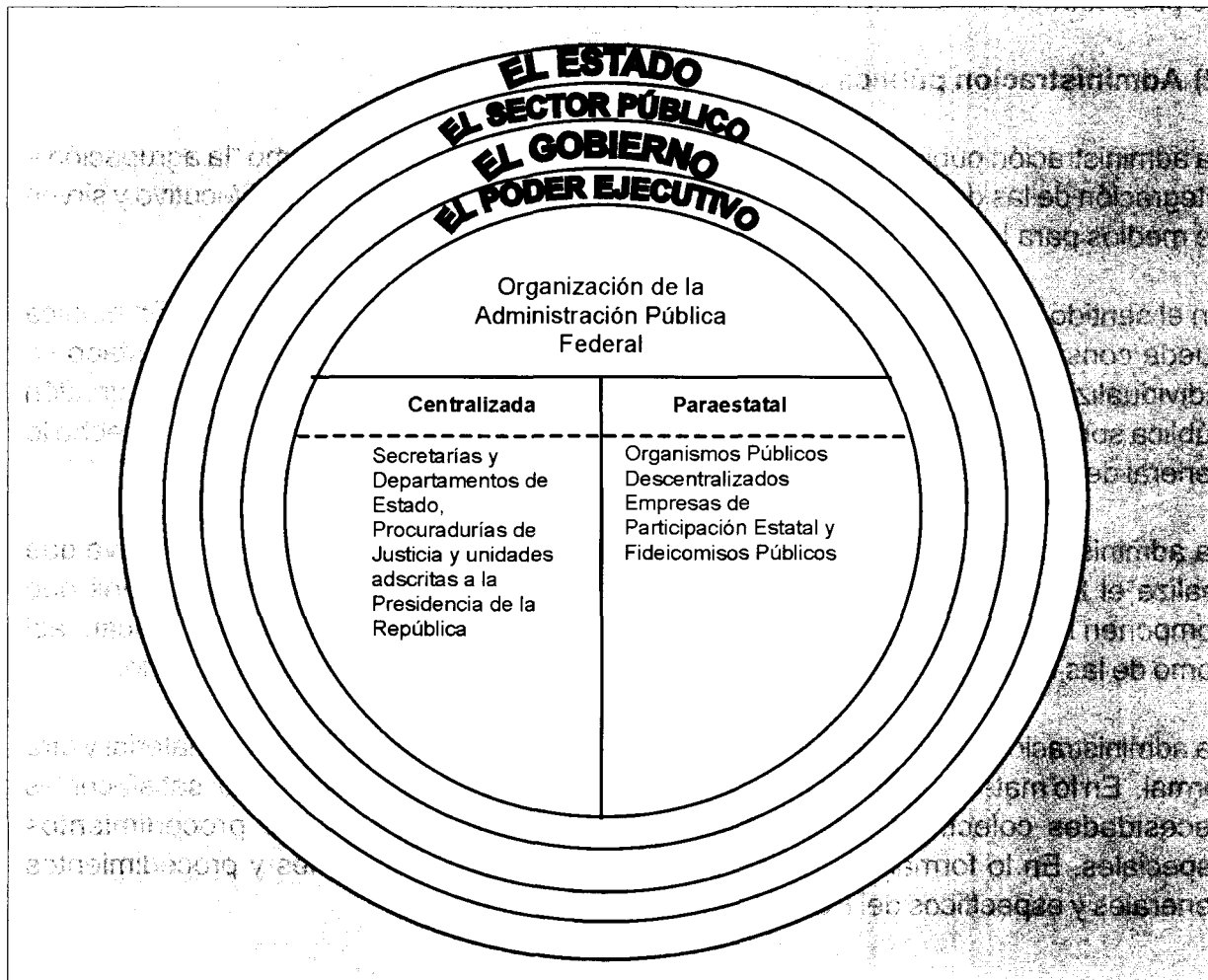
<sup>35</sup> Bonnin, C. J. B. *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de José Palacios. Madrid. 1834. pp. 35-36.

<sup>36</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p. 11.

<sup>37</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México. Fontanara, 1986. p.73.



### CONTORNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>38</sup>



En este esquema, se pueden advertir los siguientes aspectos:

- Los círculos concéntricos presentan al Estado como el ente que contiene: el sector público, el gobierno, el Poder Ejecutivo y éste a su vez a la administración pública.
- El sector público puede observarse como el ámbito específico, distinto de otros sectores: el privado (empresarios, banqueros, etcétera.) y el social (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.)
- El gobierno, en consecuencia, se asimila al sector público mediante los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

<sup>38</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p. 112

- El Poder Ejecutivo constituye uno de los tres poderes que conforman el poder público que se ejerce mediante el gobierno federal. Así, éste reside en el Presidente de la República, quien es auxiliado en el ejercicio y despacho de sus funciones por la administración pública centralizada y paraestatal.

#### 1.4.4. Estructura de la administración pública en México

- **Elementos**

La administración pública forma parte del Poder Ejecutivo. Tiene invariablemente a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes Legislativo y Judicial; su acción es continua y permanente; siempre debe procurar el interés público, como fin último.

El logro de metas y objetivos, así como la determinación de medios: supone la incorporación de los siguientes elementos, a saber:

- ✓ ELEMENTOS PERSONALES
- ✓ ELEMENTOS PATRIMONIALES
- ✓ ESTRUCTURA JURÍDICA
- ✓ PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS.<sup>39</sup>

- **Principios Normativos**

Enseguida se describen algunos de los principios normativos del sector público que habrán de tomarse en cuenta para la administración de los recursos materiales."

1. La administración está basada en reglas escritas y tiende a concretarse en una organización burocrática que es el núcleo de la administración pública moderna.
2. Las tareas públicas son organizadas para mantener la continuidad, y se fundamentan en reglas de gobernación claramente establecidas.
3. Las reglas bajo las cuales se conducen los asuntos en la administración pública son de tipo técnico y legal.

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. PoITÚa. 1991. p. 96.

<sup>40</sup> Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. México. UNAM. Facultad de Economía, 1999, pp. 48-50.

4. Las actividades son divididas en distintos ámbitos especializados, que cumplen con los requisitos de ser sancionables y ejecutables por las autoridades correspondientes.
5. Las tareas y los administradores están organizados de acuerdo con una estructura jerárquica, los mecanismos de control y el cumplimiento de metas deben estar especificados en documentos y órdenes o instrucciones formales, de preferencia escritos.
6. Los recursos de los cuales dispone la organización burocrática del sector público deben estar diferenciados de los recursos de los funcionarios como individuos. Ello inhibe prácticas patrimonialistas.
7. Los responsables de la administración pública no pueden apropiarse, para su uso personal de los recursos que administran las dependencias.
8. Los empleados públicos deberán orientarse por el principio de servicio público y el desarrollo de su vocación hacia la función pública. El cumplimiento del deber está contenido en las normas de la administración pública y en los códigos de ética inherentes.
9. En el sector público no existe un interés dominante que no sea el interés público.

- **Estructura orgánica de la administración pública**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. Por su parte la Ley Orgánica correspondiente sancionada por el Congreso, distribuye las competencias y atribuciones de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente <sup>41</sup> establece el conjunto de normas jurídicas que determinan las formas de organización y reglas de competencia de la administración pública federal centralizada y paraestatal, mediante las cuales el Estado ejerce sus atribuciones. Mediante esta Ley, los órganos de la administración pública con una normatividad específica se dividen en dos grupos.

---

<sup>41</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 29-XII-1976 y reformas, México.

El primer grupo corresponde a los órganos que integran la administración pública centralizada, organizados por funciones. Está constituido por el conjunto de dependencias directas del titular del Ejecutivo. Su función primordial es unificar las decisiones, nombramientos, mando, revisión y resolución de los asuntos de su competencia. En otras palabras, cada titular de los diversos organismos depende del Presidente de la República y ejerce las funciones que le otorga la Ley. Las instituciones de la administración pública centralizada son: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República. <sup>42</sup>

Cabe destacar que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, la PGR no integra formalmente parte de la administración pública federal centralizada, sino que se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la PGR.

El segundo grupo comprende a los órganos que forman la administración pública paraestatal. Se integra por entidades de acuerdo con la naturaleza de sus funciones económicas y están sectorizadas en la dependencia del Ejecutivo que corresponde al ramo de su competencia. Estas entidades tienen objetos sociales y estructuras programáticas y orgánicas de muy diversa índole. Ellas pueden adoptar características como: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos."

La organización de la administración pública en particular supone un conjunto de principios jerárquicos que influyen o determinan la definición de los atributos o funciones de cada una de las dependencias y entidades que la integran. Los principios tienen como propósito hacer efectiva la división del trabajo, las responsabilidades, competencias y funciones de los distintos entes públicos.

La organización del sector público tiene, entre otras, la finalidad de establecer los mecanismos de coordinación entre entidades públicas que permitan una acción conjunta del sector público concertada y coherente, evitando duplicidades, contradicciones y desarticulación.

---

<sup>42</sup> Se recomienda que el lector haga una revisión del articulado de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, con el objeto de profundizar en el objeto y sujetos de la misma, además de revisar las atribuciones de cada dependencia. D.O.E 29-XII-1976 y reformas.

<sup>43</sup> Para complementar esta descripción es necesario que se haga una lectura general de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, toda vez que en ella se establece la forma de organización de la administración paraestatal y la operación de la misma. D.O.F. 14-V-1986 y reformas.

## ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

- **Presidencia de la República.**
- **Secretarías de Estado.**
- **Departamentos administrativos.**
- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**
- **Procuraduría General de la República.** <sup>44</sup>

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

- **Organismos públicos descentralizados.**
- **Empresas de participación estatal.**
- **Instituciones nacionales de crédito.**
- **Organismos auxiliares de crédito.**
- **Instituciones nacionales de seguros y fianzas.**
- **Fideicomisos públicos.**

---

<sup>44</sup>Cfr. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Artículo 10

## 1.5. REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.5.1. Antecedentes

La llamada crisis del Estado es relativamente reciente. En la década 1980-1990 se iniciaron una serie de cambios en las estructuras socio-económicas, políticas y culturales, en la mayor parte de los países industrializados y post-industrializados, que afectaron el orden internacional y generalizaron diversas presiones vía los impactos de notables avances tecnológicos.

En el lapso mencionado se inició un proceso creciente de globalización, a cuyo influjo, los gobiernos se vieron en la necesidad de realizar, con diversas modalidades:

- Reformas: políticas, económicas y sociales
- Redimensionamiento del tamaño de los gobiernos
- Cambio estructural
- Instrumentación de modelos de innovación y modernización gubernamental

El primer factor de crisis fue el conflicto de interés del entorno petrolero y en la realidad ocultó un conjunto de transformaciones, todavía más profundas de la economía mundial. Dichos cambios desencadenaron un proceso de paralización del Estado de bienestar en el mundo occidental; mientras que la internacionalización del capital comenzaba a afectar en su raíz el sentido histórico asignado al papel y fin último del Estado-nación.

El segundo factor de crisis fue el desplome del socialismo real, en su dimensión política, económica y militar, producto en parte, de la incapacidad de los gobiernos para instrumentar respuestas a las crecientes contradicciones de sus respectivas economías. Las perturbaciones aludidas impactaron las funciones que el Estado tutelar -de economías centralmente planificadas- había logrado asumir en aquellas sociedades, mientras que simultáneamente se fueron desintegrando las superestructuras (gobiernos) pluri-nacionales impuestas por el poder soviético.

El tercer factor de crisis fue la ofensiva ideológica contra el Estado benefactor o Estado de bienestar que desencadenaron importantes medios políticos, académicos y de prensa

cercanos y proclives al capitalismo avanzado. La ofensiva, que impugna el papel del Estado en varias de sus dimensiones tradicionales, pone en entredicho los fundamentos políticos, sociales y culturales del Estado-nación.

Se destaca la coincidencia entre diversas corrientes de autores para señalar que el inicio de siglo y milenio se inserta en una crisis de legitimidad en el Estado contemporáneo. El conjunto de hechos anteriores acota y pretende limitar la presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas y procesarlas.

Es por lo anterior que incluso algunos sectores de la sociedad se manifestaron por el repliegue estatal y sustentan las corrientes económicas neoliberales, donde el Estado debería concretarse a su función de Estado-policía, es decir como garante de la libre iniciativa, en tanto la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos.

Un segmento de las fuerzas productivas, en particular, obreros, campesinos y grupos de presión, generan distintos grados de sinergia social para pugnar por cambios en las condiciones socio-económicas, modificación en las estrategias de redistribución del ingreso, para finalmente, cuestionar a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas ni tampoco, de actuar con agilidad y eficacia en la solución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social.

En función de los hechos apuntados emergieron nuevas formas de organización profesional, gremial, urbana, ecológica, etcétera, con el propósito de impulsar, entre otras estrategias: la autogestión como forma para solucionar rezagos y enfrentar los problemas colectivos. Dichas formas de organización promueven el repliegue estatal en la medida de sus capacidades de cohesión y movilización. Desde la percepción de dichos grupos, la ineficacia de parte de los servidores públicos, contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido.

Un último argumento sobre el tópico: existe una tendencia evidente en la participación directa de la ciudadanía y sociedad civil, no sólo en la formulación de las demandas sociales y su gestión inherente. Dicho de otra manera, las formas de solución e implementación de acciones, la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios), se encuentra en los proyectos de las distintas representaciones sociales. Es por ello que crecen corrientes de opinión en el sentido de asegurar estrategias, recursos e instrumentos, asociados al desempeño de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no al contrario. En consecuencia, las tendencias mundiales identifican tanto el servicio y servidor público en las perspectivas del redimensionamiento de los gobiernos y de la administración pública.

Los gobiernos en los países como el nuestro, se encuentran frente a un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad y sus respectivos paradigmas. Se advierten mayores presiones para asegurar: racionalidad, estabilidad, gobernabilidad y movilidad social, que den coherencia, lógica y sustento al quehacer de los principales actores responsables de la articulación social.

### **1.5.2. Concepto de reforma del Estado**

El concepto de "reforma del Estado" depende, entre otros factores de: (1) la filosofía política que inspira el objetivo y el alcance de la propia reforma; (2) el contexto sociocultural en el que se encuentra la dinámica del momento histórico en el cual la sociedad está ubicada; (3) las correlaciones entre medios, modos y relaciones sociales de producción. Además se precisa comprender que reforma del Estado no corresponde a una noción unívoca sino que admite grados y matices diversos.

En un sentido amplio la reforma del Estado se conceptualiza como un conjunto de modificaciones legales e institucionales que permiten al Estado adecuarse a una nueva realidad social.

Por su parte, García Ramírez señala que: "una reforma del Estado implica una revisión lúcida de la manera en que el Estado sirve al ser humano y en la forma en que contribuye a que éste acceda al ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello la reforma del Estado, no puede ser más que la revisión de los medios, instrumentos, métodos, proyectos, atribuciones, tareas, etcétera, que permitan al poder público cumplir con su indeclinable papel de promotor y protector de los derechos humanos".<sup>45</sup>

### **1.5.3. Fines de la reforma del Estado**

La reforma del Estado ha de comprenderse en un sentido amplio, como la reforma de los elementos que lo constituyen, así como de las relaciones que prevalecen entre ellos, con el propósito de fortalecer la unidad del Estado y más aún la satisfacción de las crecientes necesidades colectivas de la sociedad.

En este contexto los fines de la reforma del Estado y de sus elementos componentes, de acuerdo con los planteamientos de autores de distintas corrientes y de las tendencias advertidas por ellos, habrán de orientarse a partir de los siguientes factores clave:

- Nuevo orden internacional geopolítico
- Economía virtual

---

<sup>45</sup> García Ramírez. "La Reforma del Estado". Excélsior, México 23 de noviembre de 2000.



- Globalización creciente
- Modificaciones de pautas socio-económicas en el umbral de una nueva civilización
- Actualización del orden jurídico para afrontar las innovaciones entre modos, medios y relaciones de producción

La creación del nuevo orden que aún permanece inadvertido al ciudadano común, tiene como corolario la propia transformación del Estado y es promovida por las fuerzas económicas y sociales emergentes que vienen estructurando el mundo desde finales del siglo XX.

La innovación del orden económico internacional, tal como se manifiesta, es ante todo la proyección de nuevos campos de fuerza, que no pueden ser comparados ni por su naturaleza ni por su amplitud con los escenarios vigentes del orbe en los dos últimos siglos.

Nuevas entidades transnacionales con proyección mundial se han expandido por encima de las fronteras; se sobreponen en muchos casos a las legislaciones nacionales o se apoyan en los propios aparatos estatales influyendo en la orientación de las políticas nacionales.

Por último, en países de economía emergente como México, la reforma del Estado es todavía tema de la agenda gubernamental ya que se encuentra en proceso de discusión y búsqueda de consensos por los diversos actores políticos. Sin embargo, pueden advertirse vertientes de coincidencia para la instrumentación de dicho proyecto y se resumen en seis aspiraciones nacionales:

- Participación y gobernabilidad democrática
- Fortalecimiento del federalismo
- Mejoramiento del nivel y calidad de vida
- Desarrollo sustentable
- Mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho
- Soberanía y seguridad nacional

La aspiración de la mayor parte del pueblo mexicano se centra en crecientes demandas socioeconómicas y políticas, las cuales colocan al gobierno de cara al mandato constitucional expresado en el artículo 26 y en los artículos 20 y 21 de la Ley de Planeación, en atención a cuyo contenido se formularon de manera indicativa, escenarios para cinco lustros en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

### 1.5.4. Líneas estratégicas para la reforma del Estado

Los procesos de reforma del Estado se han conformado en cuatro grandes líneas de acción:

- "La institucional o política, dirigida a perfeccionar mecanismos de gobierno y legitimación democrática;
- La administrativa, dirigida a mejorar la capacidad de gestión integral de políticas públicas;
- La económica, dirigida a asegurar la apertura para el crecimiento y el equilibrio macroeconómico;
- La social, dirigida a reencauzar el gasto social con efectividad en la lucha contra la pobreza y las inequidades sociales".

En virtud del tema que nos ocupa, a continuación se abordará el correspondiente a la reforma de la administración pública.

### 1.5.5. Reforma de la administración pública

El contexto de la llamada crisis de legitimidad del Estado se asocia también con la crisis de legitimidad de la administración pública. Es decir, el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la mayor complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.

En efecto, las administraciones públicas crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de asumir la complejidad de su acción. Como lo sugieren Michel Crozier y Bernardo Kliksberg, es la complejidad de la acción estatal la que promovió el tamaño del aparato y no viceversa.

Bajo esta perspectiva el aparato público fue incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad y generó el cuestionamiento del Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente.

La administración pública, desde la perspectiva de la sociedad, se configura así como un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo para corresponder a una lógica interna

---

<sup>46</sup> Su1brandt José: *Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado*. CLAD, mayo de 1994.

ya intereses propios, hecho que la hace desvincularse de la misma sociedad. Lo anterior supone una crisis en la relación Estado-sociedad, en donde la administración pública se constituye en el puente responsable de ésta.

En consecuencia de lo anterior, del escenario de crisis emerge como política de gobierno la modernización de la administración pública. Sin embargo, el uso y abuso del término creó una diversidad de acepciones, es decir, lo mismo se le utilizó para referirse al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones y fines del aparato estatal.

Para los propósitos de este capítulo es menester realizar un apretado recorrido histórico que posibilite identificar los alcances del término y de la estrategia, misma que se expone a continuación:

- **Modernización en función de la eficiencia**

La modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo.

Esta concepción se erigió en el orden internacional, como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, en gran medida por los problemas generados por la crisis fiscal y la consecuente disminución de recursos en el sector público.

En este caso, la modernización emerge como una estrategia de transformación de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. Los hechos apuntados evidencian en cierta medida, diversos factores anacrónicos del aparato público, los cuales promueven su agotamiento y decadencia administrativa.

Así las cosas, la modernización se circunscribe fundamentalmente al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que establece como medidas: la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Desde esta perspectiva se ubica, en el nivel operativo, la solución de cambio y modernización de la administración pública. Con base en ello las propuestas más comúnmente planteadas por los gobiernos fueron: el redimensionamiento del aparato público, es decir, la reducción; la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y el diseño de nuevas estructuras administrativas.

En las últimas décadas se confirma que las acciones modernizadoras se orientaron básicamente a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, medidas de austeridad, freno a iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar el gasto público. Asimismo, a la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos.

La lógica descrita se impuso como estrategia modernizadora en la mayor parte de los países subdesarrollados. Sin embargo, es menester reconocer también que constituyó una visión parcial de la crisis del aparato estatal ya que el llamado proceso de redimensionamiento no previó, si este ejercicio incrementaba la eficiencia, o acaso era exclusivamente una forma de evitar las manifiestas ineficiencias. Visto así el proceso de redimensionamiento no analiza el por qué de las ineficiencias, sólo pretende sofocarlas.

Por otra parte, la estrategia tampoco consideró el efecto que tienen los ajustes presupuestales sobre el logro de los fines de una dependencia o entidad en particular, ni cuál es el costo a la interrupción de funciones y proyectos en curso que ya habían incorporado un valor agregado por la inversión inicial realizada.

Por último, la incorporación de nuevas técnicas se ubicó en el plano más superficial del análisis, ya que partió del supuesto que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas debería por ende, proporcionar los mismos beneficios en las organizaciones públicas.

En este sentido, estudios realizados en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) resaltan la variable cultural en la dinámica de las organizaciones y muestran claramente la dificultad de extrapolar técnicas y modelos de gestión de realidades sociológicas y culturales diferentes; esto es válido también para el intercambio de tecnología administrativa entre organizaciones públicas y privadas, universos en los que, sin duda, la cultura organizacional muestra rasgos específicos.

- **Modernización en función de la eficacia**

La modernización se considera desde esta perspectiva, como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. En este orden de ideas, se presiona a la administración pública para que se asuma como un aparato capaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que arroja la crisis del aparato estatal desde este nivel, tiene dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento

de la administración. Así, las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. Al final la acción, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en mucho con la iniciativa estatal original. Esta interpretación surge de planteamientos del análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.

Las vías de ajuste decisional hacia los fines originales son diversas. Para algunos estudiosos como Simón, March y Cyert, la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la organización y sus fines.

Para otros autores, la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos con la imagen organizacional, de tal suerte que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines organizacionales. Por último, algunos autores como Michel Crozier, plantean la irremediable tendencia organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos constantes; para ellos los ajustes que se realicen sólo lograrán reacomodos temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

Sin embargo, pese a la complejidad de estos procesos y de sus ajustes o soluciones, en la realidad de las organizaciones de México han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos (visión mecánica). En ellos se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal. A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el "mal organizacional" se genera por lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etcétera. Estima que el incumplimiento en el logro de los objetivos estatales es una "laxitud" en los espacios decisorios, hecho que deberá ser corregido con disposiciones más claras y detalladas.

Esta visión que prevalece generalmente en diagnósticos superficiales de la administración pública propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables.

La mayor parte de los procesos de reforma administrativa que se emprendieron se ubican en esta concepción. Ante ello cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de las políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo de nuestros países.

Los fracasos de las iniciativas de reforma administrativa para dar mayor eficacia al aparato pueden dar respuesta a estos planteamientos. El continuar en el supuesto de que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la sinergia organizacional.

Pero aún desde la perspectiva más rica de análisis (visión orgánica), en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública. Ya que no por lograr una identificación plena de los funcionarios de nivel medio y superior responsables de instancias coordinadoras, con los fines estatales, es superable la crisis de interlocución Estado-sociedad.

Lo anterior bien podría promover un aparato más eficaz, pero no necesariamente más legítimo ni sensible a las demandas sociales. De hecho un aparato tecnocrático puede estar altamente identificado con los fines definidos en la cúpula estatal y ser impecablemente eficaz, pero cabe la posibilidad también de que esté totalmente desvinculado de la sociedad.

- **Modernización en función de la legitimidad**

En este orden de ideas la modernización se propone como un proceso necesario para restablecer el diálogo Estado-sociedad, que contribuya a la solución de la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Desde esta perspectiva, la administración pública se percibe como un aparato que se reproduce a sí mismo regenerándose en una existencia exclusivamente para sí. Ello la trastoca en aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cuál busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.

El objetivo de la modernización es entonces el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones, sino como plantea Tocqueville, en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los *tradicionales*

esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación; sobre todo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar la legitimidad pueden parcializar el problema global y caer en acciones populistas demagógicas que, en la búsqueda de una aceptación ciudadana a corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo.

La búsqueda del apoyo de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma, que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Todo -proceso de modernización integral- de la administración pública debe contemplar necesariamente las tres líneas de acción referidas, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Ello requiere por tanto transformarlo hacia niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.

### **1.5.6. Peñil idóneo de la administración pública**

En función de los planteamientos apuntados en el inciso relacionado con la crisis del Estado, se debe advertir, cómo y hasta dónde, se promueven inexorablemente al interior de los gobiernos, en los estados modernos, diversas opciones para afrontar y resolver las necesidades inherentes a incorporar e innovar formas de organización gubernamentales y estatales, que induzcan a la instrumentación de cambios significativos en la administración pública.

Las transformaciones mencionadas, se promueven a fin de atender en forma competitiva, eficiente, eficaz, productiva y con calidad, tanto las necesidades como las demandas sociales, ahora asociadas a presiones derivadas de la confianza pública asignada a los actores responsables de la agenda de gobierno. Dichas presiones, se agudizan por otra parte, debido a la mayor participación de la sociedad civil al modificar sus roles de influencia, que aseguren a la ciudadanía -destinataria final de los programas gubernamentales- que en el medio mexicano se expresan en el Sistema Nacional de Planeación Participativa.

En este contexto de reforma de la administración pública, -señala la OCDE-, se han de enfrentar y afrontar, entre otros, los siguientes retos, problemas y prioridades."

### RETOS INHERENTES A LA REFORMA

- La consecución de la coherencia y la complementariedad entre los valores de legalidad, ética, solidaridad, responsabilidad y eficacia del servicio público;
- La diferente configuración y actuación de los órganos centrales y de los órganos periféricos en el seno de las organizaciones públicas. La flexibilidad operativa, mediante la desconcentración y delegación de funciones y tareas en favor de la periferia organizativa próxima a los clientes de la administración, se presenta como una necesidad de la nueva gestión pública;
- La necesidad de un apoyo constante, firme y visible desde los órganos centrales a los periféricos en los procesos de cambio, sin interferirse por ello en su capacidad de iniciativa ni en la autonomía de su gestión y,
- La necesidad de hacer compatibles la mundialización con la descentralización y la participación en la gestión pública.

Enunciados los problemas de mayor relevancia, también es indispensable considerar aquellas prioridades que, por su naturaleza habrán de ser incorporadas a la agenda gubernamental en el marco de un sector público con una visión objetiva de renovación, sugeridas por la OCDE, como las que se indican a continuación."

### PRIORIDADES DE LA OCDE EN MATERIA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

- Mejor calidad y mayor claridad de la regulación de la información;
- La evaluación permanente (y, en nuestra opinión, necesariamente desde instancias pluralistas) de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas seguidas;
- La mejora y la intensificación de las capacidades de dirección y de gestión previsoras de las organizaciones públicas -y por lo tanto de su personal directivo-, y
- La instrumentación de una mayor participación ciudadana.

<sup>47</sup> *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas. España 1997. p. 27.

<sup>48</sup> *Ibidem*. p. 28



Para el caso de México y en el marco de una nueva visión gubernamental, destacan dentro del conjunto de prioridades, la correspondiente a la necesidad de la evaluación permanente de las políticas públicas, la rendición de cuentas, la búsqueda de mejor calidad y mayor claridad de la información al interior del aparato público y hacia la ciudadanía, y la mejora de las capacidades de dirección y de gestión en las organizaciones públicas, misma que se expresa en una mejora de la profesionalización de los servidores públicos.

El proceso de cambio referido lleva a considerar también elementos clave y factores estratégicos críticos, los cuales se asocian a la utilidad y aplicabilidad de diversas técnicas:"

#### FACTORES CLAVE DEL CAMBIO

- En primer lugar, la mayor importancia atribuida a los resultados, **entendidos como performances, es decir**, en términos de eficacia, eficiencia y calidad **de los bienes y servicios públicos aportados**.
- En segundo **término, la** sustitución de un modelo burocrático, con **unas estructuras** y un comportamiento de carácter rígido, centralizado, jerárquico y **autoritario**.
- Estas inspiraciones weberiana y taylorista, esencialmente, por otro **modelo**, de estructuras y comportamiento diferentes, de carácter flexible descentralizado, responsable, coordinado y basado en el trabajo en equipo. Es decir, **la sustitución** de un modelo organizativo piramidal y jerárquico por otro más fluido, **interdependiente** y en forma de red.

#### 1.5.7. La administración pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la visión a futuro de México previsto para el año 2025. En el plan se establecen las principales características en las que la mayoría de los mexicanos están de acuerdo y que deben trascender el esfuerzo de la presente administración para afirmar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.

La administración pública federal establece una misión que define los compromisos a realizar por parte del gobierno, a fin de avanzar hacia el logro de los escenarios 2025. Así, "la misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006, es conducir responsable, democrática y de forma participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y

<sup>49</sup> Ibídem p. 28

humana y una economía más competitiva e incluyente, que consolide el cambio en un nuevo marco constitucional asociado con la plena vigencia del Estado de Derecho".

En consecuencia, el Plan establece entre otros, los principios que sustenta el Ejecutivo Federal, a cuyo propósito se proponen postulados, criterios centrales y normas básicas, los cuales se resumen a continuación:

#### POSTULADOS QUE ORIENTAN LAS ACCIONES DEL PND 2001 - 2006 <sup>51</sup>

- **Humanismo**  
Cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ese es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de su comunidad.
- **Equidad**  
Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas **oportunidades** para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, **de opinión** política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia **sexual** u otras.
- **Cambio**  
Para que se establezcan las condiciones y oportunidades que requiere el conjunto de la población en México es necesario el cambio; éste, a su vez, exige el establecimiento de un sistema democrático y de responsabilidad **compartida** entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad.

<sup>50</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República, Edición del P.N.D. 2001 p.36.

<sup>51</sup> Ibidem. p. 39

## CRITERIOS CENTRALES PARA EL DESARROLLO DE LA NACIÓN <sup>52</sup>

- **Inclusión**  
El ofrecimiento de oportunidades a toda la población para aprovechar las oportunidades del desarrollo requiere de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad que permita la creación de nuevas formas de inclusión, así como la reconstitución del tejido social.
- **Sustentabilidad**  
**Se debe asumir con** responsabilidad el compromiso de trabajar por una nueva **sustentabilidad** que protege el presente y garantice el futuro. El capital natural de **nuestro continente** y de nuestro país debe preservarse.
- **Competitividad**  
**Sobre la base** de la eficacia y la equidad de oportunidades, es imperativo construir **puentes que conduzcan** a un futuro compartido: fuentes entre la vanguardia exitosa **y la retaguardia olvidada**; entre la tradición y la modernidad; entre la vieja y la nueva economía; fuentes para que los excluidos del desarrollo se incorporen a un proceso al que tienen derecho.
- **Desarrollo Regional**  
Se parte de que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del **resto** de la federación, mediante el desarrollo de planes concretos para cada una de éstas.

NORMAS BÁSICAS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL <sup>53</sup>

- **Apego a la legalidad**  
El principio que dispone que la autoridad gubernamental sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas y **que debe actuar** respetando los límites, acotamientos y condiciones que le impone el orden jurídico para el caso particular de que se trate, será estrictamente respetado por el Ejecutivo y por todos sus colaboradores.
- **Gobernabilidad democrática**  
La administración pública federal ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia. Las dependencias promoverán procesos de deliberación colectiva relacionados con las políticas públicas. Respetarán y promoverán el pluralismo. Dejarán atrás procesos clientelares y apegarán su conducta a derecho.
- **Federalismo**  
El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.
- **Transparencia**  
El ejecutivo federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la administración pública federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que **tienen** encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados. Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación.
- **Rendición de cuentas**  
Se promoverá el establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas. Ello requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia. La rendición de cuentas exige un sistema de planeación que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional.

<sup>53</sup> *Ibíd.* pp. 43-46.

La consecución de los propósitos referidos habrá de realizarse mediante la formulación y ejecución de políticas públicas, concebidas como el conjunto de criterios, principios, estrategias, y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, enfrenta los desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

En este contexto las diversas instancias de gobierno cumplen una función primordial en el proceso de generación de las políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las mismas. Estas políticas públicas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

El Plan también considera que la capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas, las cuales implican la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- ✓ Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de las políticas.
- ✓ La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- ✓ Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- ✓ La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
- ✓ Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

# ÁMBITO DE LOS RECURSOS MATERIALES

## SUMARIO

- 2.1. CONCEPTUALIZACIÓN
- 2.2. EL GASTO PÚBLICO Y EL PODER DE COMPRA DEL ESTADO
- 2.3. MARCO LEGAL QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSO MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO
- 2.4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES
- 2.5. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES



## OBJETIVOS GENERALES

- Destacar la importancia de los recursos materiales como función de apoyo a las actividades sustantivas de la administración pública y a la consecución de los fines del Estado.
- Identificar el concepto y el ámbito funcional de los recursos materiales en la administración pública.
- Asimilar el marco inherente a los procesos de la adquisición de bienes y la contratación de servicios que destacan el poder de compra del Estado, en función de la magnitud de los recursos públicos que se destinan y los fines a los que responden.
- Identificar las principales disposiciones legales que regulan la administración de los recursos materiales en la administración pública federal.
- Ubicar y relacionar los principios básicos en función de los subsistemas de recursos materiales, que deben atender los responsables de su administración.





### 2.1.1. La responsabilidad social del Estado

En el capítulo anterior se hizo énfasis en que la reforma del Estado y de la administración pública implican en lo fundamental, una revisión general y objetiva de su alcance para servir mejor al ser humano y a la colectividad representada en la sociedad. Se subrayó también, que dicha acción demanda entre otros aspectos, de la revisión de los medios, instrumentos, métodos, proyectos, atribuciones, tareas, etcétera, que permiten al poder público cumplir con su indeclinable papel de promotor y protector de los derechos fundamentales de las personas.

En el desarrollo temático de este capítulo no se pretende poner a debate el rol del Estado sino más bien resaltar que en el proceso de globalización, el Estado y la administración pública deben constituirse en garantes de las condiciones más adecuadas para la defensa de los derechos republicanos. Ello supone la existencia y fortalecimiento de un Estado de derecho que favorezca las condiciones para el crecimiento económico del país, sin detrimento de la universalización del acceso a los servicios públicos, al bienestar y desarrollo equitativo de la población.

*La Declaración Universal de los Derechos Humanos* en su artículo vigésimo segundo, establece que: los poderes públicos reconocen que cualquier miembro de la sociedad tiene derecho a ver satisfechas sus necesidades básicas de modo adecuado. Esta parte de la Declaración justifica, sin duda, la intervención del Estado en la prestación de servicios y utilización de recursos públicos. <sup>54</sup>

El mismo documento señala que: toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, ya obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. <sup>55</sup>

Lo apuntado en los párrafos anteriores sugiere en consecuencia, el perfil de un Estado de Derecho socialmente responsable que asume la rectoría económica sin sustituir al mercado o a la iniciativa privada, que regule en forma eficaz y contribuya a la consecución del interés público.

---

<sup>54</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 7ª Edición. Arguval, 1991. p. 12.

<sup>55</sup> *Ibidem*. p. 12

El logro de los propósitos enunciados, no sería posible sin la colaboración de la sociedad que se organiza políticamente primero como Estado y luego como gobierno, es decir, sin la contribución ciudadana a los gastos públicos de la federación, entidades o municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. <sup>56</sup>

La contribución al gasto público se convierte de esta forma, en una obligación ciudadana y asimismo en un elemento de apoyo fundamental para la consecución del proyecto de nación que establece la Constitución General.

En el caso de México, los recursos fiscales referidos se integran por aportaciones de los particulares para fines públicos, determinadas en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados como: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Si bien las contribuciones de la sociedad no se constituyen en las fuentes únicas de recursos del Estado, la mayoría de ellas ocupan un espacio estratégico en el financiamiento del gasto público.

La naturaleza pública de los recursos con que se financia el gasto que ejerce el gobierno, impone la necesidad de su administración con criterios de transparencia, eficiencia y eficacia, de forma que el uso y destino de los mismos, coincida con los fines para los que han sido previstos, de acuerdo con lo establecido en los Presupuestos de Egresos que se formulan en cada instancia de gobierno.

### **2.1.2. Concepto de recursos**

El término recursos en un sentido amplio es definido como: los medios humanos, materiales, técnicos, financieros, institucionales de que se dota a sí misma una sociedad para afrontar a las necesidades de sus individuos, grupos y comunidades, en cuanto integrantes de ella. <sup>57</sup>

En un sentido más específico y con propósitos didácticos, el término recursos puede concebirse como el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

---

<sup>56</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 31, fracción cuarta.

<sup>57</sup> De la Heras, P. Cortajarena, E. *Introducción al Bienestar Social*. Madrid. S. XXI. 1986. p.30.

Los recursos tienen un valor instrumental para las organizaciones y constituyen insumos necesarios para su operación, así como en el logro de los objetivos y metas institucionales.

En la actualidad, las organizaciones modernas, incluidos los gobiernos, enfrentan la necesidad de optimizar recursos escasos, es decir, hacer un uso racional y eficiente de los mismos.

### 2.1.3. Clasificación de los recursos

Existen diversas clasificaciones de los recursos en función del enfoque de análisis que se utilice. Para los propósitos del capítulo se presentan a continuación algunos criterios indicativos de sistematización, los cuales desde luego no agotan el universo existente:

Desde el punto de vista social existen tres sistemas, si se atiende al planteamiento de Gaitán L. Camarillo. Ellos son:

- Sistema de Recursos Naturales

En el entorno de lo privado. Se refiere al conjunto de insumos o entradas a disposición de:

Familia nuclear (padres) o extensa (amigos, vecinos, compañeros). La familia nuclear o extensa y las personas conocidas por razones de vecindad, comunidad o amistad, han sido tradicionalmente el principal punto de apoyo para todo aquel que necesita ayuda, en la perspectiva de un ámbito patrimonialista.

- Sistema de Recursos Públicos

Es el conjunto de organismos y servicios que aplican las políticas sociales. Medios que el Estado pone al alcance de los ciudadanos para garantizar el cumplimiento de determinados mandatos legales incluidos con: el derecho a la educación, trabajo digno, salud, integridad personal; que se cubren mediante el sistema público de servicios de forma directa o en algunos casos concertado con el sector privado.

- Sistema de Recursos Intermedios

Compuesto por asociaciones voluntarias que no tienen fines económicos. En este sector se encuadran una gran gama de asociaciones religiosas, profesionales, etcétera, y que tienen como características, ser un grupo organizado de personas,

no gubernamental, de pertenencia y participación voluntaria y constituidos para satisfacer los intereses comunes de sus miembros.<sup>58</sup>

En otro sentido, autores como Marchioni señalan que los recursos pueden ser:

- Existentes u objetivados

En esta rama se comprenden aquellos recursos con los que se cuenta en el momento presente y que pueden ser utilizados directamente.

- Potenciales

En este ramo se comprenden aquellos que se descubren como producto de la investigación. Se deben prever posibles recursos futuros, los cuales puedan ser utilizados durante la intervención, cuyo destino puede ser recursos potenciales y convertirse en reales.

- Públicos

El género se refiere al conjunto de recursos que proceden de distintas fuentes institucionales y que constituyen finalmente el patrimonio del Estado.

- Privados

Conformación de aquellos recursos integrantes del patrimonio de la sociedad civil como personas de derecho privado.<sup>59</sup>

Kisnerman por su parte establece la clasificación siguiente:

- Recursos naturales

Sistema en el cual se integran: suelo, clima, relieve, aguas, flora. Son los recursos de mayor transcendencia para la economía y para determinar indicadores de desarrollo económico.

- Recursos materiales

Aquellos que constituyen la infraestructura y los equipamientos básicos del Estado y que son orientados a satisfacer los fines últimos de la sociedad tales como:

<sup>58</sup> Gaitán, L. Zamanillo, T. *Para comprender el trabajo social*. Navarra, 1992, p. 100.

<sup>59</sup> Marchioni, M. *Planificación social y organización de la comunidad*. Madrid, Popular. 1987. p. 17

- Transportes y vías de comunicación
  - Servicios públicos de pavimentación
  - Alumbrado
  - Infraestructura básica
  - Equipamientos colectivos: parques, zonas verdes, viviendas, etcétera.
- Recursos técnicos

Especie integrada por el conjunto de instrumentos que median entre la organización y el objeto de trabajo para conocerlo y conseguir un producto. Entre otros ejemplos destacan los siguientes:

Tangibles: computadora, cámara de video, encuestas, etcétera. En ocasiones estos recursos tangibles se clasifican, a su vez, en inventariables (aquellos que suponen una inversión, por ejemplo la computadora); y no inventariables o fungibles, cuyo uso suele ser diario y se consume rápidamente, además no implica una inversión.

Intangibles: el conjunto de técnicas de trabajo en cualquiera de las disciplinas sociales y físicas.

- Recursos financieros

Los derivados del conjunto de medidas económicas y presupuestarias de que dispone la administración, la comunidad, o las organizaciones para afrontar las actuaciones previstas con base en las necesidades analizadas. Son indispensables para la adquisición de nuevos recursos.

- Recursos humanos

Es el género resultante del conjunto de población real o potencialmente requerida para la ejecución de un plan o proyecto de intervención. Se expresan finalmente como capital humano."

---

<sup>60</sup> Kisnerman, N. *Los recursos*. Buenos Aires. Humanitas 1984, p. 36

## 2.1.4. Definición y ámbito de los recursos materiales

El concepto recursos materiales está referido al "conjunto de locales y materia prima que requiere una organización en un momento dado, en el lugar convenido y en la calidad, cantidad y tipo requeridos, para la realización de sus fines". <sup>61</sup>

En otro sentido "los recursos materiales pueden ser definidos como el patrimonio de la institución y están constituidos por los bienes muebles, inmuebles y de consumo que hacen factible la operación de la misma. El elemento de apoyo para la consecución de las metas y objetivos de la administración pública". <sup>62</sup>

La administración de los recursos materiales bajo esta perspectiva, implica el uso eficiente y racional de estos recursos, a fin de que su destino obedezca a los requerimientos y fines de la institución para el logro de una mayor eficacia, eficiencia y congruencia en su funcionamiento.

La asignación de los recursos materiales se realiza con el propósito de apoyar los programas sustantivos de las dependencias o entidades, hecho que contribuye a la consecución de la misión institucional.

En un sentido más amplio el estudio del tópico, se puede insertar en el enfoque de sistemas. Así, la totalidad se denomina Sisfema de Administración de Recursos Materiales. Dicho sistema se integra por subsistemas, según se analiza en el último inciso del capítulo que ocupa nuestra atención.

---

<sup>61</sup> Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*. p. 57

<sup>62</sup> *Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981, p. 42

## 2.2. EL GASTO PÚBLICO Y EL PODER DE COMPRA DEL ESTADO

### 2.2.1. Importancia de las adquisiciones y servicios públicos

En el logro de metas y objetivos para satisfacer las necesidades de la sociedad, el Estado realiza un complejo número de funciones a través de los órganos de gobierno en los términos y ámbitos de competencia establecidos en la Constitución y sus leyes reglamentarias.

Las compras gubernamentales constituyen en el mundo uno de los renglones de gasto de mayor envergadura. Basta mencionar que, de acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las compras gubernamentales ascienden a un billón de dólares al año y en algunos estados de la comunidad internacional Hagan a constituir más del diez por ciento del producto interno bruto.

En el caso de México, de acuerdo con información de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las compras gubernamentales del año 2000 registraron las siguientes cifras."

- ✓ 20, 000 Millones de Dólares en Compras y Obras Públicas al Año.
- ✓ 25, 000 Licitaciones Públicas Anuales
- ✓ 3, 000 Unidades Compradoras
- ✓ 50, 000 Proveedores Contratistas

El escenario anterior pone de manifiesto cómo, hasta muy recientemente esta importante función de la administración recibía poca atención de los estudios de las disciplinas administrativas. Las compras se consideraban como una tarea de menor importancia, delegada a los niveles jerárquicos inferiores de la estructura administrativa. Hoy se revalúa la función de Adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización".

<sup>6</sup> Jaso García Carlos. Act - Seminario: *Las Compras del Sector Público en el Marco de los Tratados de Libre Comercio y las leyes de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. INAP 2001

<sup>64</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP. CONACYT. 1984. p. 47



Es importante destacar en este contexto, que el Estado mexicano, para satisfacer las necesidades de la población, ejerce sus facultades y atribuciones legales a través de las diversas funciones públicas que en nuestro régimen político, se conforman para los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ellas queda comprendida desde un punto de vista formal, su actuación soberana, investida de poder público para hacer cumplir sus determinaciones."

El Poder Ejecutivo realiza con el apoyo de la administración pública los actos materiales que transforman la realidad objetiva del país, mediante la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

El cumplimiento de estos fines presupone que el Estado se allega de recursos mediante las estructuras de gobierno. Dicha función la puede llevar a cabo de tres maneras, a saber: a través de institutos de derecho privado, como la explotación de su patrimonio (renta de inmuebles o venta de bienes); por institutos de derecho público, como los distintos tipos de contribuciones; por medio de institutos mixtos (contratación de préstamos, emisión de obligaciones, etcétera)

En suma, los ingresos del Estado se destinan a un gasto de naturaleza pública, es decir, para dar satisfacción a las demandas colectivas de la sociedad. Por consiguiente, debe existir una correlación y un equilibrio entre las percepciones y los desembolsos, consignada en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

## **2.2.2. Estructura y clasificación del gasto público**

La naturaleza del Presupuesto de Egresos ha sido tema de controversia para algunos tratadistas, fundamentalmente en cuanto a si éste constituye o no, un acto formalmente legislativo y/o materialmente administrativo. Bajo el primer aspecto, no hay duda de que representa una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en tanto que el segundo, para algunos, es un acto de previsión o autorización que compete al Poder Ejecutivo llevar a cabo.

En función de sus efectos, el presupuesto constituye una autorización para que la administración pública lleve a cabo la inversión de los fondos públicos. Es la base para que el Titular del Ejecutivo rinda cuentas al Poder Legislativo y asimismo es el documento donde se le responsabiliza del manejo de los fondos federales dentro de los límites que contiene.

---

<sup>65</sup> Farro Farah, Gerardo y Huacuja Betancourt Sergio. *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*. México, p. 13

El ejercicio del Presupuesto se sujeta a ciertos principios entre los cuales destaca el de equilibrio. Este significa que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de egresos, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal. El principio de anualidad, que supone un auténtico medio para conocer, vigilar y limitar la acción del gobierno en un lapso, según los programas a cargo de las dependencias y entidades, de lo que se concluye que no existe una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarse precisamente cada doce meses.

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

En términos generales el gasto público previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en su conjunto divide sus partidas, en cuatro grandes rubros:

<b>RUBROS</b>	
<b>Gasto Corriente</b>	<b>Deuda Pública</b>
<b>Inversión Financiera</b>	<b>Inversión Física</b>

La información expuesta en el esquema anterior permite adicionar que la suma de la inversión financiera y de la inversión pública, constituye el denominado gasto de capital. En cuanto a la inversión física, se puede decir que se integra por las adquisiciones gubernamentales y la ejecución de obras públicas.

El proceso de integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, toma en consideración las siguientes disposiciones administrativas:

## PROCESO

Antes de la elaboración del documento:

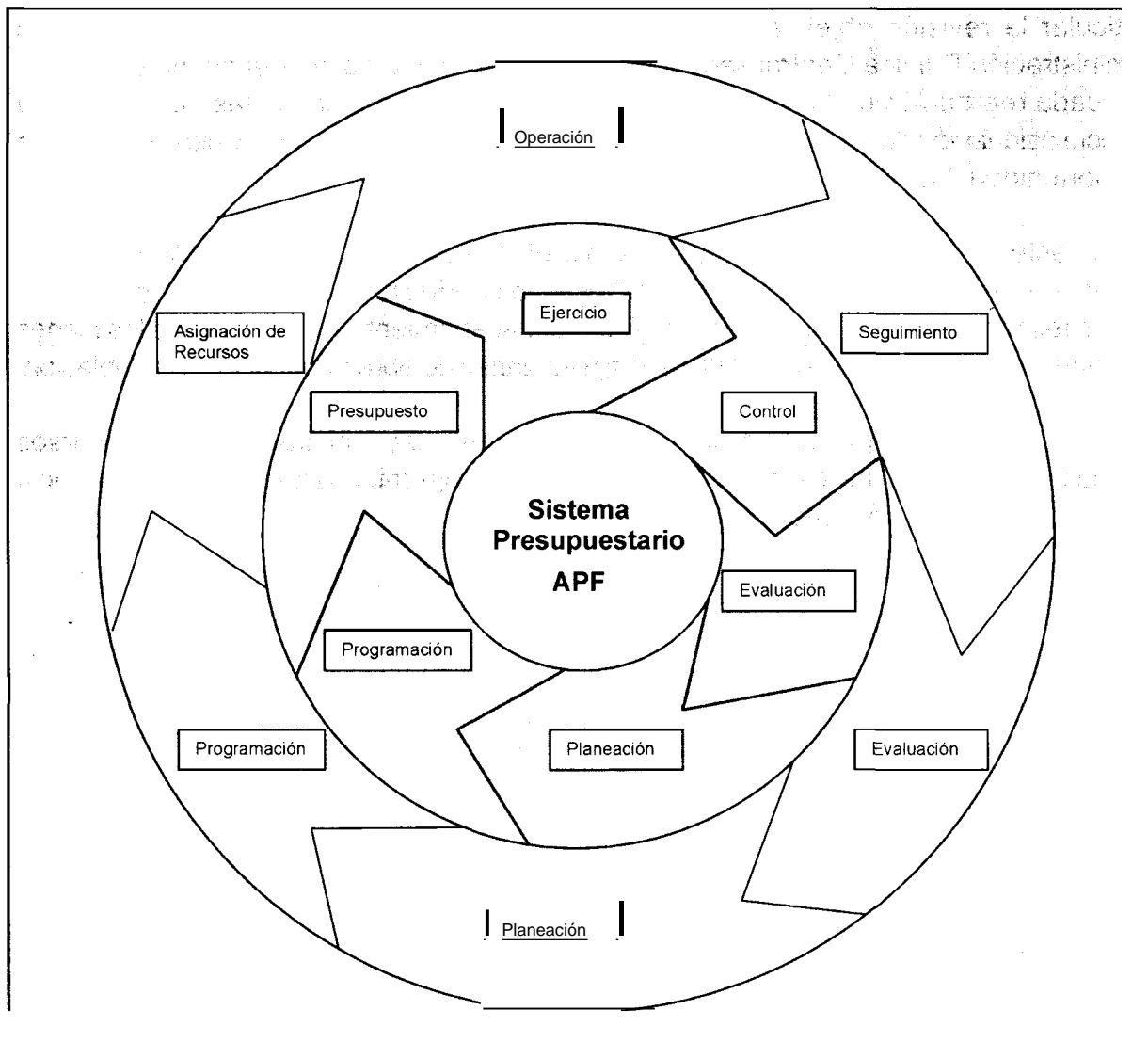
1. **Catálogo de actividades** del sector público, dividido a su vez en cuatro partes:
  - a) **Actividades públicas** centrales.
  - b) **Orientación de la** economía.
  - e) Sectorización de la economía.
  - d) Servicios sociales, urbanos y de recreación.
2. **Catálogo** para la programación-presupuestación, compuesto por claves o **nomencлатuras relativas a secretarías**, entidades, ramas de la actividad y unidades de medida.
3. **Manual de programación-presupuestación.**
4. **Clasificador por** objeto del gasto.

**Después** de la expedición del decreto,  
a fin de vigilar su cumplimiento:

1. Normas para el **ejercicio** presupuestario.
2. Procedimientos para el ejercicio presupuestario.

El Ejecutivo Federal ha promovido esfuerzos y realizado acciones para fortalecer el Sistema Presupuestario de la Administración Pública. Como efecto de ello en las últimas décadas el sistema ha evolucionado. De ahí que, con el fin de que el lector tenga una visión de conjunto del mismo, se presente a continuación un esquema que ilustra los procesos y sus elementos componentes.

## VISIÓN DE CONJUNTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA A.P.F.<sup>66</sup>



### 2.2.3. El poder de compra del Estado

En los incisos anteriores se han presentado cifras que resaltan la importancia y magnitud de las compras gubernamentales en el mundo y en el caso particular de México. Dichas cifras ponen de manifiesto sin duda, el poder de compra que tiene el Estado mediante el ejercicio del gasto público, como elemento de apoyo para el desarrollo de las funciones públicas y con fines de satisfacción de las necesidades sociales.

<sup>66</sup> Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La dimensión y magnitud del poder de compra del Estado evidencian la importancia estratégica que tienen los programas de modernización y desarrollo administrativo, y en particular la revisión objetiva y profunda del sistema de recursos materiales de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. A nadie escapa el hecho de que, la adecuada realización de las funciones que tienen encomendadas estas instancias y la correcta asignación de recursos, requieren del suministro de bienes y servicios en términos de oportunidad, lugar, calidad y precio más bajo posible.

Es menester destacar que en el marco de la división de poderes que establece la Carta Magna, corresponde al Titular del Poder Ejecutivo conducir la administración pública, la cual es responsable de la adquisición, registro, almacenamiento y suministro de los bienes que requieren sus órganos y más aún de las provisiones de obras y servicios a la población.

El señalamiento anterior confirma la necesidad de que la administración de los recursos públicos y en particular de los materiales, se conduzca bajo criterios de honestidad, eficacia y transparencia, en provecho de la sociedad.

## **2.3. MARCO LEGAL QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO**

En el orden jurídico mexicano de las leyes derivan un conjunto de disposiciones complementarias, cuyo contenido da cuenta para un estudio aparte y más amplio. Para los fines de este capítulo, se abordan a continuación las disposiciones generales que regulan la organización de la administración pública y su competencia en el manejo de los recursos materiales. Asimismo se describen aquellas disposiciones específicas que dan un sentido integral al marco regulatorio de la administración de recursos materiales en el sector público.

### **2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Los artículos que tienen efecto en la administración de los recursos materiales son diversos. De manera específica es el artículo 134 constitucional el que establece los criterios generales para su ejercicio. A partir de esta disposición fundamental se deriva la normatividad complementaria en esta materia. Como referencia histórica, a continuación se transcribe el artículo 134 en la inscripción original de la Constitución de 1917.<sup>67</sup>

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

El proceso de fortalecimiento del marco jurídico que da sustento a la función de recursos materiales en el sector público se concretó mediante la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. La acción de gobierno tuvo como propósito ampliar y delimitar con mayor precisión el alcance de los procesos de adquisiciones y obra pública.

---

<sup>67</sup> *La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios. 1917-1990.* Secretaría de Programación y Presupuesto, 2ª ed. México, 1990, 2ª ed. p. 402.

En virtud de ello y con fines didácticos se transcribe a continuación el texto constitucional vigente, mismo que es la base fundamental y punto de partida de la normatividad complementaria en materia de recursos materiales:

#### MANDATO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 134

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

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

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

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

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

### 2.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. En ella se determinan las atribuciones de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos.

La LOAPF fue publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, ya la fecha ha sido reformada en ocho ocasiones. Actualmente se integra por tres títulos y 50 artículos, más los transitorios.

### **2.3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

Este ordenamiento es reglamentario del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

La LFEP fue publicada el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, ha sido reformada en tres ocasiones. En 2001 el ordenamiento cuenta con seis capítulos y 69 artículos, más los transitorios.

### **2.3.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

Esta Ley norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal. Establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad administrativa, que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, se ha reformado en dos ocasiones. Actualmente (2001) consta de cinco capítulos y 50 artículos, más los transitorios.

### **2.3.5. Ley de Planeación**

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer:

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
2. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
3. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de Planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
4. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos



grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.

5. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, se integra por siete capítulos, 44 artículos y 5 transitorios.

### **2.3.6. Ley General de Deuda Pública**

En la Ley se establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos públicos.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, fue reformada el 21 de diciembre de 1995. Actualmente (2001) se conforma de ocho capítulos, 32 artículos, más los transitorios.

### **2.3.7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

La Leyes de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
2. Las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
3. La Procuraduría General de la República.
4. Los organismos descentralizados.
5. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.
6. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. (No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal).

Se publicó el día 4 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, y abrogó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se conforma de siete títulos, diez capítulos, 73 artículos y cinco transitorios.

### **2.3.8. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

La LOPSRM es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realicen:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
2. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
3. La Procuraduría General de la República.
4. Los organismos descentralizados.
5. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.
6. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. (No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal).

Con su publicación el 4 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, quedó abrogada la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en lo relativo a las disposiciones en materia de obra pública. Se conforma de ocho títulos, doce capítulos, 91 artículos y cinco transitorios.

### **2.3.9. Ley General de Bienes Nacionales**

Determina la conformación del patrimonio nacional en dos tipos de bienes:

- Bienes de dominio público de la Federación, y
- Bienes de dominio privado de la Federación.

Asimismo, establece las bases generales a las que se sujetará la administración de dichos bienes. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982. La última modificación de fecha 29 de julio de 1994, integra nueve capítulos y 100 artículos, más los transitorios.

### **2.3.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

El objetivo de esta Leyes reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las siguientes materias:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
2. Las obligaciones en el servicio público.
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, ha tenido tres reformas. En el mes de diciembre de 2001 se tienen cinco títulos, ocho capítulos y 93 artículos, más los transitorios.

### **2.3.11. Disposiciones complementarias**

La descripción que se ha realizado en los incisos anteriores permite observar cómo el marco normativo que regula el sistema de administración de recursos materiales es amplio y diverso.

La enumeración de las disposiciones presentada en los numerales anteriores, muestra al lector el universo normativo que es necesario consultar para abordar con especificidad la materia. De entrada, las "Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las dependencias de la administración pública".

Dicho universo se expresa en distintas disposiciones normativas como: reglamentos, códigos, decretos, acuerdos, manuales, normas técnicas y/o de operación, circulares, entre otras.

Las disposiciones complementarias de aplicación son:

- **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**
- **Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.**

Los Reglamentos fueron publicados por el Poder Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001 y entraron en vigor el 19 de septiembre de 2001.

Es importante resaltar que el anuncio de los nuevos reglamentos fue dado a conocer por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, durante la inauguración del ciclo de conferencias sobre el Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. En este acto el Titular de la Secodam, Francisco Barrio, destacó "que el nuevo marco jurídico significa un esfuerzo sin precedentes para establecer reglas claras, precisas y equitativas tanto a servidores públicos como proveedores o contratistas. Asimismo, mencionó que con esta acción gubernamental se pretende garantizar que la normatividad permita a la administración pública manejar con más eficacia los recursos en beneficio de la sociedad y el desarrollo de México".

El nuevo marco jurídico, de acuerdo con la Secodam, impedirá prácticas desleales de comercio, gastos innecesarios para el gobierno, vicios ocultos y defectos. La acción de gobierno contribuye a la promoción de una cultura de transparencia y honestidad en la gestión pública.

---

<sup>68</sup> *El Universal*. Nación. 18 de septiembre de 2001, p. 22

## **2.4. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES**

### **2.4.1. Factores clave e imagen objetivo**

En la vertiente de la tercera revolución tecnológica, sobre todo ahora en las llamadas economías globalizadas, la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo responden a mega-tendencias que impulsan los distintos organismos internacionales. Dichos organismos resaltan la importancia de los nuevos conceptos de logística y categorías de análisis insertas en el segmento de profesionales y especialistas expertos en áreas de conocimiento, su aplicación y reproducción, quienes en conjunto forman el llamado capital humano.

Las mega-tendencias promovidas han orientado los esfuerzos de rediseño institucional de los gobiernos y sus administraciones públicas, básicamente a tareas de reingeniería de procesos aplicadas a la administración integral de los recursos:

- **Humanos**
- **Financieros**
- **Materiales**
- **Tecnológicos**

Una corriente teórica de mayor avanzada pone de relieve que, la administración de los recursos citados sólo es entendible, justificable y expedita, si en términos de planeación estratégica los recursos mencionados corresponden puntualmente a modelos de innovación gubernamental, como es el caso de México.

Es por ello que las dependencias denominadas globalizadoras, tales como las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Hacienda y Crédito Público, han acreditado su tradición para promover y llevar hasta sus últimas consecuencias aplicaciones de tecnología de punta que garanticen, entre otros, el logro de resultados en función del siguiente contexto de factores clave:

<b>FACTORES CLAVE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizacional</li> <li>• Capital humano</li> <li>• Procesos productivos y de comercialización</li> <li>• Sistemas de comunicación e información</li> <li>• Desarrollos tecnológicos</li> <li>• Productos y servicios</li> <li>• Recursos financieros</li> </ul>

Aunado a lo anterior, la presente administración ha impulsado compromisos en donde las dependencias y entidades asumen como imagen objetivo los siguientes retos:

<b>IMAGEN OBJETIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad</li> <li>• Productividad</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Ética</li> <li>• Rentabilidad</li> </ul>

Es importante destacar que la aproximación de México a la localización de opciones mediante la celebración de tratados internacionales multilaterales y bilaterales ha promovido la modernización del aparato gubernamental, de manera que, de una u otra forma se han signado compromisos de muy variada índole para incorporar tecnologías intermedias, adecuadas y de punta. En el núcleo del concepto *el* quehacer de administrar recursos materiales resulta de mayor trascendencia, un engranaje de procesos de importancia incontrovertible."

Los propósitos de la administración pública han sido en la actualidad replanteados y reorientados de manera definitiva. El número, variedad y complejidad de sus funciones ha aumentado considerablemente. Su metodología ha pasado de la fase de ensayo y error a la de una disciplina metódica, desde el punto de vista epistemológico, con un acervo ordenado y sistematizado de conocimientos, en constante aumento, así como de las experiencias inherentes.

El eficiente esquema de organización administrativa debe no sólo prevenir la duplicidad de funciones, sino las fricciones personales y el derroche de recursos. Debe preservar las

<sup>69</sup> Cfr.: OCDE: *Planeación Estratégica en Administración Pública*. Ed. OCDE. 200\.

garantías constitucionales, contribuir a la simplificación de trámites y en los procesos de desregulación normativa. Habrá de procurar la incorporación de nuevas tecnologías que induzcan la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía y el desarrollo de programas de control y evaluación de la administración de recursos. En resumen, debe disponer de métodos eficaces y sistemas de administración eficientes.

Respecto a los sistemas de administración, para el caso que ocupa el contenido en este libro, el objeto principal es el de mostrar el sistema de administración de recursos materiales. Para ello hay que considerar a este sistema como "un conjunto organizado de elementos o partes interactuantes e interdependientes, que se relacionan formando un todo unitario y complejo".<sup>70</sup>

La finalidad de los métodos y sistemas en la administración pública, es lograr que las funciones gubernamentales sirvan efectivamente al país y a la ciudadanía. Estas funciones han de ser llevadas a cabo con un personal y unos recursos materiales determinados. Los métodos de administración deben contener asimismo garantías de procedimiento, en virtud de las cuales se logre que todas las funciones gubernamentales sirvan al interés general y sean ejecutadas con la debida observancia de las normas del derecho y procedimientos de consulta.

### **2.4.2. Descripción de los subsistemas componentes**

El sistema de administración de recursos materiales integra una serie de componentes que articulados armónicamente contribuyen al eficiente funcionamiento de las dependencias y entidades del sector público. El análisis de este sistema resulta de particular importancia, toda vez que, entre las funciones de la administración pública se ubican las correspondientes a: prestación de servicios y construcción de obras para la sociedad.

El sistema de administración de recursos materiales, está relacionado por lo general con el contexto que lo rodea y su éxito se reconoce cuando alcanza los resultados que la institución espera de él. El sistema de administración de recursos materiales, que el lector identifica en este libro, se integra por los siguientes subsistemas:

---

<sup>70</sup> *Teoría General de Sistemas*, en [www.monografias.com](http://www.monografias.com).

## SUBSISTEMAS

- 5-1. Planeación, programación y presupuestación.
- 5-2. Adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- 5-3. Almacenes, inventarios y destino final de bienes.
- S-4.** Servicios generales.
- S-S. Obra pública.
- 5-6. Seguros y fianzas.
- 5-7. Control y evaluación.
- 5-8. Medición.

➤ Subsistema 1: Planeación, Programación y Presupuestación

El propósito y la función de este subsistema es el de establecer los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos, con una calendarización física y financiera de los recursos económicos necesarios para determinar los procedimientos de adquisición, arrendamiento, contratación de servicios y obra pública que requiere el sector público.

➤ Subsistema 2: Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

En este subsistema se determinan tres materias sustantivas del proceso de administración de recursos materiales: las adquisiciones, arrendamientos y la contratación de servicios; materias que aun cuando su naturaleza sea distinta, el procedimiento que utiliza el sector público para concretar su actuación es el mismo.

La función de este subsistema es identificar las etapas a través de las cuales, se desarrollan los procedimientos de compra y contratación de servicios que requiere el sector público para cumplir con los objetivos programáticos y de operación, así como de incremento del patrimonio institucional.

➤ Subsistema 3: Almacenes, Inventarios y Destino Final

El objetivo principal de este subsistema es establecer los mecanismos de control de resguardo, asignación y baja de los bienes muebles que las dependencias y entidades del sector público tienen a su disposición para realizar sus actividades.

Su función sustantiva es mantener actualizados los registros de existencias de materiales, el suministro adecuado de los mismos y aplicar la normatividad respectiva para desincorporar del patrimonio institucional aquellos bienes que ya no sean de utilidad para la dependencia.



### ➤ Subsistema 4: Servicios Generales

Este subsistema tiene por objeto mantener la prestación del servicio público en las mejores condiciones físicas para la institución y los usuarios. Los servicios generales son múltiples en las dependencias y entidades, su función es prestar y atender de manera continua y sistemática los requerimientos administrativos para mantener en las mejores condiciones de operatividad los bienes muebles e inmuebles del sector público.

### ➤ Subsistema 5: Obra Pública

El objetivo de este subsistema es el de establecer el marco general para llevar a cabo la contratación en el sector público de la ejecución de trabajos consistentes en la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y demolición de bienes inmuebles. La función de este subsistema es precisar las acciones relativas a los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas.

### ➤ Subsistema 6: Seguros y Fianzas

La función que desarrolla este subsistema como parte integral de los recursos materiales, es establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones que los proveedores, prestadores de servicios, compradores y contratistas, contraigan ante las dependencias y entidades de la administración pública. Con ello, se procura evitar daños y perjuicios, además de los bienes muebles e inmuebles del sector público que son sujetos de un aseguramiento específico ante riesgos eventuales durante su operación.

### ➤ Subsistema 7: Control y Evaluación

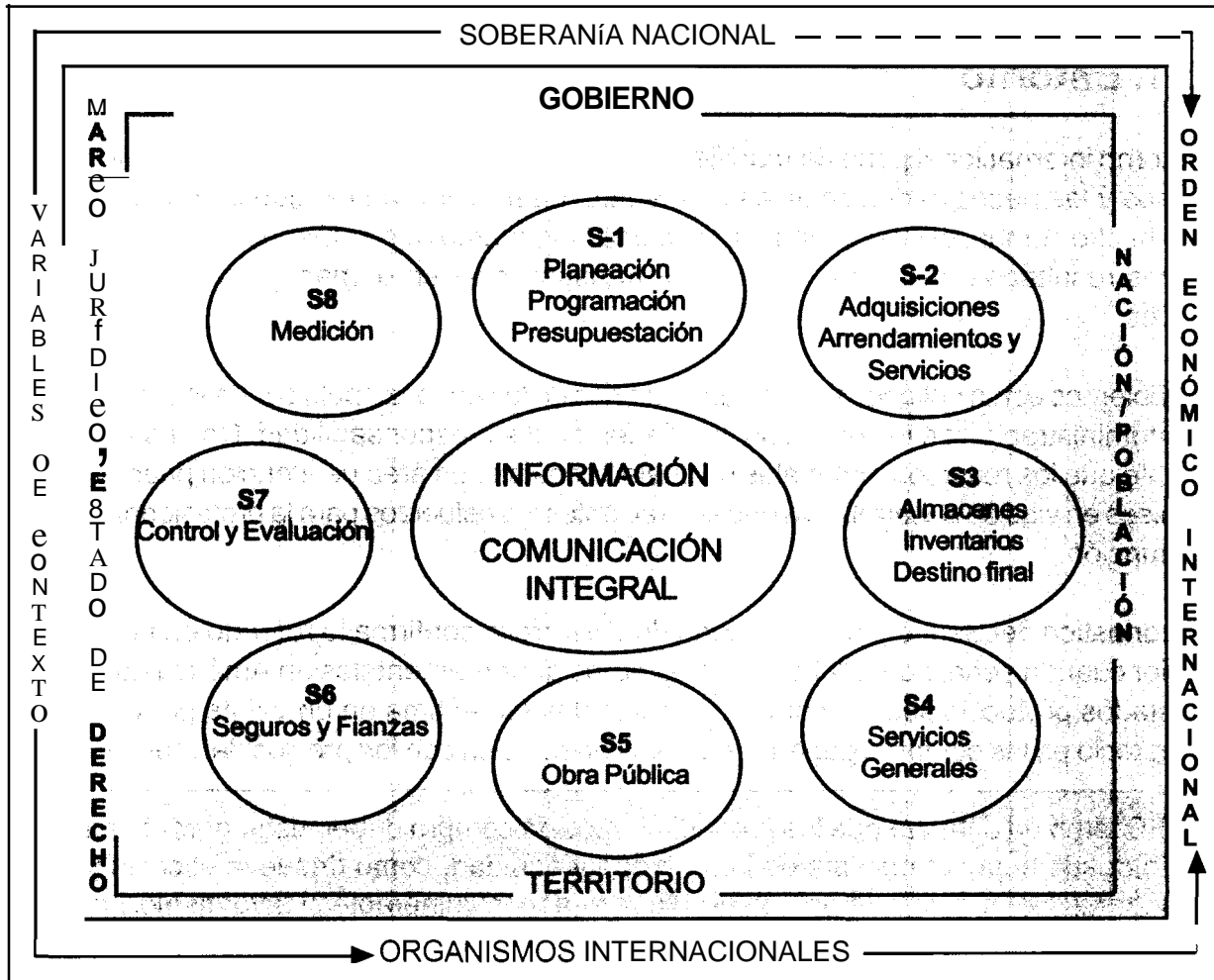
El control y la evaluación se identifican como un proceso permanente en todo el sistema de administración de recursos materiales. Como subsistema determina los mecanismos mediante los cuales el sector público integra la información de los procedimientos que se desarrollan en los demás subsistemas; ello con la finalidad de establecer acciones preventivas y correctivas en el manejo de los recursos económicos que se disponen para el gasto corriente y de inversión física.

### ➤ Subsistema 8: Medición

Al igual que el subsistema anterior, este último determina el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planeadas en cada uno de los subsistemas. La medición tiene como

función verificar el grado de cumplimiento en la interpretación de la normatividad, en el desarrollo de las actividades planeadas por cada subsistema, y en la instrumentación de los procedimientos contemplados en el sistema de recursos materiales.

**Sistema de Administración de Recursos Materiales en el Sector Público <sup>71</sup>**



<sup>71</sup> OCDE: *Recomendaciones para la optimización de Recursos*. México, 1998

## 2.5. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

### 2.5.1. Entorno

El entorno internacional pone de manifiesto cómo los recursos públicos son cada vez más escasos y las necesidades sociales crecientes. La mayoría de los gobiernos enfrentan como hecho común, el cuestionamiento de una ciudadanía que demanda cada día, más y mejores resultados, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Los gobiernos están obligados -como depositarios de la confianza pública- a ser cuidadosos de la administración de los recursos que tienen bajo su responsabilidad. No obstante, es evidente que los recursos materiales no suelen constituir un área de atención prioritaria en los países en vías de desarrollo, ya que son recientes los esfuerzos para la profesionalización de la función.

El diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo confirma lo referido en el párrafo anterior cuando señala que: "el área de compras gubernamentales en América Latina es de Estados proteccionistas y compras ineficientes (se estima en un veinte por ciento el sobreprecio en las compras gubernamentales en relación con los precios del mercado)".<sup>72</sup>

El BID también subraya que los procedimientos de compra deben estar garantizados tanto desde el punto de vista de la probidad y equidad, como desde la eficacia y la economía. No hay función de gobierno que sea más vulnerable al favoritismo y a la corrupción que la de comprar y contratar. La garantía más común es la de la convocatoria pública invitando a presentar ofertas, y el otorgamiento del contrato al licitador responsable que ofrezca los artículos solicitados al mejor precio, o sea, el procedimiento de competencia llamado concurso, licitación o subasta pública.

En este orden de ideas la transparencia y el combate a la corrupción son temas que en forma gradual han adquirido mayor importancia. Los gobiernos, las agencias internacio-

---

<sup>72</sup> Claro, Jorge. *Las Compras Gubernamentales en América Latina en el marco de los procesos de Reforma: diagnóstico y desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. p. 3

nales, las empresas públicas y privadas, la academia y las organizaciones sociales han debatido y consensado sobre el tema, hecho que ha permitido establecer algunos acuerdos y convenciones sobre el mismo.

Es así cómo por un lado en el ámbito privado se destaca la responsabilidad social de las empresas, en tanto que en el ámbito público, se enarbola la defensa de los derechos políticos, económicos y sociales.

En consonancia con esto, la administración del Presidente Vicente Fox ha hecho del combate a la corrupción y de la construcción de una cultura de transparencia un pilar de su oferta de cambio. En tanto que los ciudadanos ubican también estos asuntos como una de sus prioridades.

## 2.5.2. Conceptualización

Etimológicamente, transparencia procede del latín *trans* (a través) y *parens entis* (que aparece). En sentido amplio puede definirse como: calidad o condición de transparente. En sentido figurado es una actitud o actuación pública que deja ver con claridad la realidad de los hechos.

En otros términos, por transparente se concibe: claro, evidente, que se comprende sin duda y sin ambigüedad.

La transparencia se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a:

- Su gestión;
- Manejo de los recursos que la sociedad les confía;
- Criterios que sustentan sus decisiones, y;
- Conducta de los servidores públicos.

Es un principio inherente a la **democracia** republicana, cuyo ejercicio **puede inducir** transformaciones positivas en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El concepto transparencia adquiere un significado auténtico por lo general en entornos democráticos donde la ciudadanía se erige en soberana y las instituciones del Estado se constituyen en sus servidores.

En contraposición, "el vocablo adquiere un carácter meramente virtual cuando los valores, creencias, actitudes y conductas predominantes invierten la relación entre el soberano y el

servidor, convirtiendo a la administración en soberana y al ciudadano en mero súbdito o beneficiario de prestaciones con carácter de prebenda". "

Los valores señalados, así como las creencias y actitudes se manifiestan en algunas sociedades latinoamericanas mediante el uso de palabras tales como: otorgar, brindar, conceder, conferir o dispensar. Dichos términos hacen referencia a las prestaciones de bienes o servicios públicos y reflejan la actitud tradicional de obsequio patriarcal de la burocracia del Estado benefactor frente a sus beneficiarios.

En suma, para considerar a la transparencia como un deber del Estado y no como una mera prebenda, es necesario promover la revalorización del ciudadano y las bases sobre las cuales éste sustenta sus derechos frente al Estado.

### **2.5.3. La inducción a la transparencia**

La transparencia como -un conjunto de prácticas- contribuye a perfeccionar la democracia, garantiza la rendición de cuentas y el control social sobre las actividades del gobierno. Está sustentada en la apertura de la información, en la rendición de cuentas y en la generación de resultados de un gobierno eficiente. Bajo este enfoque puede constituirse en una herramienta para dar poder a los ciudadanos, en el perfeccionamiento democrático y participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

La transparencia, sin embargo, no debe ser un fin en sí mismo, sino que ha de orientarse a acciones que posibiliten a los ciudadanos disponer de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, razonar, debatir, cuestionar, evaluar y proponer transformaciones acerca de asuntos de interés público.

En este sentido, una auténtica transparencia no debe limitarse a ofrecer acceso a ciertas colecciones o catálogos de datos diseñados y sesgados -desde adentro hacia fuera-, sino que debe sustentarse en la interpretación de información relevante, oportuna, pertinente y confiable por parte de personas que, con diversas perspectivas, están unidas por expectativas y aspiraciones comunes. Las tecnologías informáticas y de comunicación tienen un rol meramente instrumental en este proceso, como facilitadoras del acceso, canalización y difusión de la información.

La instauración de una auténtica transparencia con perfiles republicanos demanda la inducción de estímulos e incluso sanciones en las organizaciones públicas, privadas y

---

<sup>71</sup> Tesoro, José Luis. *Transparencia y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia inmanente en la Administración Pública*. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Investigaciones (Estado y Sociedad; 33), 1999, p. 23

sociales, para promover una cultura de integridad, es decir, aquella que pone en práctica los valores y principios que postula. La implantación de modelos de transparencia en los gobiernos requiere e implica un replanteo de las distintas dimensiones que presentan las organizaciones públicas en materia de: personal, valores, hábitos, actitudes, conductas, creencias, normas, incentivos y sanciones, entre otras.

Los factores clave de éxito residen en gran medida, en la voluntad política de los gobiernos y en la vocación cívica de la sociedad para lograr que la transparencia adquiera gradualmente vigencia y se convierta en una acción sistemática.

En efecto, sólo la influencia creciente de la ciudadanía puede imponer al Estado patrones y estándares de transparencia cada vez más exigentes, toda vez que ningún mecanismo o instancia de control intraburocrático tales como sindicatos, contralorías, procuradurías, defensorías, fiscalías o auditorías, puede suplir a la genuina indagación de las instancias ciudadanas en ejercicio del control social sobre la administración.

#### **2.5.4. Pactos de integridad**

En el inciso anterior se aludió a la importancia de la cultura de integridad como acción y puesta en práctica de los valores y principios que postulan en términos de organización, sea esta pública, privada o social. Dicha cultura puede promoverse en el ámbito de los recursos materiales mediante ciertos mecanismos e instrumentos entre los que se encuentran los Pactos de Integridad(PI).

El Pacto de Integridad tiene "como propósito crear confianza sobre la legalidad de las decisiones públicas y un ambiente más amigable para la inversión, así como confianza en las instituciones de gobierno".<sup>74</sup>

Los dos objetivos principales del (PI) son: (1) Dar certeza a las empresas de que no habrá sobornos ni mordidas; (2) Evitar al gobierno las pérdidas y los altos costos que implican las distorsiones de mercado, así como la impunidad que genera la corrupción.

Los (PI) consisten en un pacto entre una oficina de gobierno y aquellas compañías, empresas, y particularidades que participan en concursos y licitaciones públicas. Ello implica un compromiso del gobierno orientado a que sus empleados no solicitarán ni aceptarán mordidas, regalos, sobornos, etcétera, y que se sancionará al culpable en caso de ser violado este compromiso.

<sup>74</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *La Transparencia y los Pactos de Integridad*. Documento de trabajo. México. 2001. p. 3.

Aunado a lo anterior, los (PI) implican también:

- Una declaración de las compañías, empresas y particularidades que participan en las licitaciones de que no han pagado y no pagarán nunca ningún tipo de soborno o mordida para conseguir un contrato con el gobierno.
- Un compromiso de las compañías que participan en licitaciones para hacer transparente ante la sociedad todos los pagos hechos con relación al contrato.
- La aceptación explícita de cada empresa de que la prohibición de dar y ofrecer regalos, mordidas y sobornos seguirá siendo efectiva aun después de otorgada la licitación y hasta que concluya el contrato con el gobierno.
- Todos los compromisos de las empresas los suscribirá el presidente de la compañía o el directivo de más alta jerarquía.
- Las empresas, en caso de violar el (PI), se someten a las siguientes sanciones: (1) pérdida de contrato; (2) responsabilidades por daños a los otros concursantes en la licitación; (3) inhabilitación de la compañía para participar en licitaciones futuras por un período de tiempo.

La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales tienen un rol importante en los Pactos de Integridad a través de la revisión y monitoreo de la correcta y completa ejecución del Pacto. Un ejemplo de las acciones emprendidas por la presente administración en materia de Pactos de Integridad, se muestra a continuación:

COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA <sup>75</sup>

Con la firma del "Acuerdo de Integridad en la Relación Gobierno-Proveedor", el gobierno federal "sugiere" a las empresas suscribir un código de ética y de conducta, y los pasos para lograrlo:

<p>Pasos para la aplicación de criterios éticos en la empresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Definición de valores de la empresa</li> <li>● Compromiso y voluntad de los ejecutivos</li> <li>● Elaboración de un código de conducta</li> <li>● Estrategia de comunicación interna y externa</li> <li>● Gobernabilidad corporativa</li> <li>● Políticas de apoyo a la comunidad</li> </ul>	<p>Beneficios que obtiene una empresa ética:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduce sus gastos</li> <li>● Capta más inversión</li> <li>● Recluta a los mejores empleados</li> <li>● Disminuye el riesgo de demandas legales</li> <li>● Mejora su reputación ante clientes, inversionistas, accionistas y autoridades</li> </ul>	<p>Para elaborar el Código de Conducta se <b>sugiere</b> responder a las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Quiénes son las personas que van a quedar dentro del código?</li> <li>● ¿Cuál es la principal actividad dentro de la empresa?</li> <li>● ¿Qué tipo de problemas éticos se podrían presentar con mayor frecuencia en la empresa?</li> <li>● ¿Cómo pueden resolverse los conflictos que se presenten?</li> </ul>
--	--	---

<sup>75</sup> Fuente: Folletos: "La Ética es un buen negocio" y "Empresa transparente". Secretarías de Desarrollo Social y de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México.





---

# ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

---

---

## SUMARIO

3.1. MARCO JURIDICO - ADMINISTRATIVO

3.2. FASE PREVIA

3.3. FASE DE ADJUDICACIÓN

3.4. FASE DE CONTRATACIÓN

3.5. COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS  
DE ASIGNACIÓN Y CONTRATACIÓN

---



## **OBJETIVOS GENERALES**

- Identificar el conjunto de normas jurídicas y administrativas que regulan el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal.
- Describir el Sistema Nacional de Planeación, así como identificar las características básicas que deben contener los Programas Anuales de Adquisiciones.
- Enunciar y definir las bases, procedimientos, reglas, requisitos, criterios y principios, que caracterizan a los procesos de asignación y contratación de bienes y servicios.
- Reseñar las facultades de las autoridades normativas y especificar las obligaciones que las dependencias y entidades, tienen en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.



## 3.1. MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

### 3.1.1. Evolución del marco jurídico-administrativo

La función de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios por parte de la administración pública federal, es regulada de manera expresa por una serie de dispositivos legales que van desde disposiciones jurídicas de carácter constitucional, hasta ordenamientos específicos de tipo administrativo.

La Carta Magna es el ordenamiento jurídico que constituye al Estado, determina su estructura política, sus funciones y sus características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

Las leyes por su parte, son normas jurídicas de tipo obligatorio y aplicación general dictadas por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los ordenamientos, son producto de un proceso legislativo, que emana de la constitución y tienen una materia reservada, que sólo ella puede regular, como es el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Los reglamentos u ordenamientos constituyen un grado inmediato inferior en jerarquía, respecto a la Ley, en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación de derecho, por lo que no pueden utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y mucho menos para dictar normas en contradicción con ellas, dado que este conjunto de normas de tipo obligatorio y de carácter general, son emanadas del Poder Ejecutivo y son dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

En este sentido, la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como la contratación de servicios que realizan los órganos que integran el Poder Ejecutivo de la Unión, se encuentran tuteladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el 28 de diciembre de 1982 el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto que modificó el contenido y alcance del artículo original. Un precepto básico del mismo es el 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".

La acción de gobierno permitió elevar a rango constitucional la materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza. Este precepto constitucional establece que dichas actividades deben realizarse dentro de un marco de actuación que asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En la administración pública federal el gasto público destinado a servicios personales, obras públicas y el aplicado a las compras de bienes muebles y a la contratación de servicios generales, adquiere particular importancia, no sólo por el impacto y efecto multiplicador que tiene sobre el campo económico, sino también por las repercusiones y efectos directos e indirectos que genera sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades.

El proceso de las adquisiciones en el sector público federal se inscribe dentro de los ámbitos jurídico y administrativo organizacional. Ambas esferas, en forma conjunta, norman, regulan, definen y determinan el quehacer de la gestión gubernamental en torno a la planeación, instrumentación y control de las compras y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de servicios por parte de oficinas públicas.

Las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios en el sector público constituye un sistema regulado por un esquema normativo, jurídico, administrativo, interdependiente y complementario.

La planeación, organización, dirección, control y evaluación de las adquisiciones de bienes y servicios del sector público requieren de una serie de medidas y acciones de carácter preventivos y correctivos por parte de las autoridades públicas.

Los Poderes de la Unión, es decir, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus respectivos ámbitos de competencia y actuación, han dictado una serie de ordenamientos jurídico-administrativos que regulan todas y cada una de las acciones que se realizan por parte de los servidores públicos encargados de los procesos de contratación de las adquisiciones de bienes y de servicios, que se efectúen en cualquiera de las instancias señaladas.

Los ordenamientos legales y administrativos que regulan las acciones relativas a planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la administración pública federal, parten de la Constitución y desembocan en políticas, bases y lineamientos de los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades.

La relevancia que tienen las compras de bienes muebles y la contratación de servicios en la administración pública federal impone la necesidad de que las actividades que se generen de estas funciones, sean reguladas desde el nivel constitucional.

Las leyes son, por su naturaleza, de carácter general, abstractas, obligatorias y permanentes, situación por la cual, requieren de reglamentos que les permitan la concreción en la aplicación de sus preceptos. Dichos reglamentos son expedidos por el poder ejecutivo y jamás pueden utilizarse para reformar o modificar la Ley que les dio origen; tampoco pueden dictar normas que las contravengan, ya que dichos reglamentos, tiene por objeto facilitar y propiciar el cumplimiento de las leyes.

Los órganos superiores con base en dichos reglamentos, dictan disposiciones complementarias denominados acuerdos. Los acuerdos tienen como finalidad aplicar las disposiciones dictadas por un órgano superior a un órgano inferior con respecto a un asunto o materia en particular.

Las instancias referidas además de los reglamentos y de los acuerdos expiden oficios-circulares, con el fin de dar instrucciones a sus órganos inferiores sobre el régimen de sus oficinas o sobre su funcionamiento para con el público usuario.

Los oficios-circulares también se utilizan para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales y casos concretos. Dicho documento no establece derechos u obligaciones a los gobernados, pero sí imponen el cumplimiento obligatorio para quienes se dirigen.

En suma, los oficios-circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, toda vez que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno para facilitar a los servidores públicos de niveles inferiores, la aplicación de tales preceptos, coadyuvando al buen funcionamiento de los órganos de la administración pública.

Enseguida se muestra una tabla con las disposiciones que regulan o han regulado en un momento específico, la función de adquisiciones.



NORMAS U ORDENAMIENTOS	MATERIA Y/O CONTENIDO	FUENTES Y FECHAS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 134; Administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos de que dispone el gobierno federal Y el gobierno del distrito federal.	Diario Oficial de la Federación (O.O. F) 28JX1/82
Ley	De Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	O.O.F 4/112000
Reglamento	De la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (RLAASSP).	O.O.F. 20N11/2001
Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.</li> <li>- Información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la A.P.F. deben remitir a la Secodam por transmisión electrónica o en medios magnéticos, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en las licitaciones públicas.</li> <li>- Lineamientos para las contrataciones de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la A.P.F.</li> <li>- Normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> </ul>	<p>O.O.F. SNUV1999</p> <p>O.O.F. 4/1V/1997</p> <p>O.O.F 7N/1992</p> <p>O.O.F. 20NIII/1993</p>

Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> <li>- Reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, para las reservas del tratado de libre comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional.</li> <li>- Sobre la Integración y Funcionamiento de los CAAS</li> <li>- Por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> </ul>	<p>O.O.E 20NIV1993</p> <p>O.O.F. 81X111995</p> <p>O.O.E 5NIV1999</p> <p>O.O.F. 9NIV2000</p>
----------	--	---

En el esquema siguiente se señalan algunas de las disposiciones administrativas que complementan de manera particular los ordenamientos señalados en el cuadro anterior:

<b>DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS</b>	<b>MATERIA Y/O CONTENIDO</b>	<b>FUENTES Y FECHAS</b>
Oficios-Circulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> </ul>	<p>O.O.F. 8IIV/1994</p>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li></ul>	O.O.F. 19N111/1994
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de 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.</li></ul>	O.O.F. 21X11996
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza</li></ul>	O.O.F. 14N111/1995
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Forma y términos en que deben ser enviadas a la Secodam, la Convocatoria y Bases de Licitación Pública que se lleven cabo.</li></ul>	O.O.F. 14N11/1997
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de capital y metal-mecánicos.</li></ul>	O.O.F. 18N11/1986

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos generales para las adquisiciones de las tiendas del sector público.</li> <li>- Criterios a aplicar en la LAASSP y la LOPSRM</li> <li>- Sobre medidas preventivas para el pago oportuno de las contrataciones que realiza la A. P. F.</li> <li>- Sobre aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.</li> <li>- Sobre adquisición de equipos, programas y sistemas de cómputo, contratación de servicios para el desarrollo de programas y sistemas; así como de adquisición de accesorios y demás bienes e instrumentos que estén integrados por componentes electrónicos que controlen o tengan como referencia fechas para su operación.</li> </ul>	<p>O.O.F. 25N11/1996</p> <p>Secodam. 17/3/2000</p> <p>O.O.F. 2N/1994</p> <p>O.O.F. 22/X11/1992</p> <p>O.O.F. 101IXJ1998</p>
--	--	---

Enseguida se enumeran otras disposiciones administrativas aplicadas a la función de adquisiciones, consideradas antes de la publicación del Reglamento correspondiente a la Ley en cuestión.

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS	MATERIA Y/O CONTENIDO	FUENTES Y FECHAS
Oficios-Circulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas.</li> <li>- Procedimientos de contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas</li> <li>- Sobre contratación de seguros de bienes patrimoniales a cargo de la A. P. F.</li> <li>- Aviso para la publicación de convocatorias para concursos de adquisiciones y obras públicas.</li> <li>- En materia de normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> <li>- Sobre erogación de recursos presupuestales en materia de comunicación social para el ejercicio fiscal 2000</li> <li>- Sobre acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales</li> </ul>	<p>O.O.F. 15/111/1996</p> <p>O.O.F. 4NIII/1997</p> <p>O.O.F. 2N/1994</p> <p>O.O.F. 30/X11/1998</p> <p>O.O.F. 2N/1985</p> <p>O.O.F. 31/1/2000</p> <p>O.O.F. 20IXI/1999</p>












Es importante destacar que con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el 19 de septiembre de 2001, las disposiciones legales y administrativas dictadas con anterioridad a este Reglamento, como son reglamentos anteriores, acuerdos y oficios-circulares que existen sobre la materia, han sido abrogados y/o derogada la parte correspondiente a las adquisiciones y/o arrendamientos de bienes y prestación de servicios relacionados con éstos.

El Reglamento referido presenta avances significativos, ya que además de considerar de manera condensada varias de las disposiciones que abroga, también incluye una serie de preceptos que enriquecen y orientan el quehacer de las dependencias y entidades de la administración pública en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El cuadro que a continuación se presenta ofrece al lector referencias históricas que permiten identificar parte de la evolución de la Ley de Adquisiciones vigente actualmente:

<b>8 de febrero de 1985</b>
Se expide la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
<b>13 de febrero de 1990</b>
Se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento respectivo, que de conformidad al Decreto correspondiente, entró en vigencia al día siguiente de su publicación.
<b>30 de diciembre de 1993</b>
Se publica la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en virtud de que en su artículo 3 transitorio, establece que se expedirían los manuales de procedimientos respectivos en sustitución de los reglamentos de la Ley de Adquisiciones de 1985, y de la Ley de Obras Públicas de ese mismo año; sin embargo dichos manuales nunca fueron expedidos.

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones que entró en vigor el 19 de septiembre de 2001 cuenta con 83 artículos y presenta la siguiente estructura:

<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO ÚNICO</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 1 al 11</p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO SEGUNDO DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN y PRESUPUESTACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 12 y 13</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO SEGUNDO DEL COMITÉ</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos: 14 al 19</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO TERCERO DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE ABASTECIMIENTO</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 20 al 21</p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO PRIMERO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 22 al 48</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 49 al 55</p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO CUARTO DE LOS CONTRATOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO ÚNICO</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 56 al 68</p>
<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO QUINTO DE LAS SANCIONES, INCONFORMIDADES y CONCILIACIONES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO PRIMERO DE LAS SANCIONES</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 69 a 70</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS INCONFORMIDADES</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 71 a 73</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO TERCERO DE LAS CONCILIACIONES</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos 74 a 83</p>
<p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p>		<p style="text-align: center;">Artículos Primero al Octavo</p>

Es importante resaltar como una de las disposiciones que contribuye a la interpretación y aplicación de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la señalada en el artículo 1° del Reglamento, en la cual se indica que, cuando se aluda a bienes muebles, se estarán entendiendo como tales los que establece el Código Civil de la Federación.

El Reglamento, en adición a lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Adquisiciones señala una serie de aspectos que deben ser considerados por los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, en torno a las políticas, bases y lineamientos que se deben elaborar y que son fundamentales para el buen desempeño de los servidores encargados de la función de adquirir, arrendar y contratar servicios relacionados con los bienes muebles.

Es necesario destacar que dichas políticas, además de lo anteriormente señalado, contribuyen a que las áreas solicitantes, tengan un panorama más amplio sobre el papel que juegan dentro del proceso de las adquisiciones, ya que dichas unidades, son las encargadas de identificar y determinar los bienes y servicios que requerirán para el cumplimiento de sus programas y metas.

Antes de señalar las directrices que el Reglamento establece con respecto a la elaboración de las políticas, bases y lineamientos, es oportuno indicar que éstas, deben ser divulgadas por las dependencias y entidades a través de sus páginas de Internet y, en caso de que por circunstancias técnicas no puedan hacerlo, pueden consultarse a través de la dependencia que funja como coordinadora de sector.

Los interesados en participar en los procedimientos de adquisición y contratación, pueden consultar en las Políticas, Bases y Lineamientos (POBALINES), las reglas que regirán a las unidades encargadas de los procesos de adjudicación y contratación de bienes y servicios.

La difusión de las POBALINES en los medios de comunicación electrónica y en el Diario Oficial de la Federación constituye un hito, no sólo en términos de transparencia sino en materia legal, ya que también permiten darle sentido y concreción a los principios jurídicos de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que debe caracterizar a los procedimientos de adquisición y contratación de carácter público o mediante invitación expresa.

La divulgación de las políticas, bases y lineamientos de las dependencias y entidades contribuirán a que los procedimientos de contratación, sean más transparentes, ya que todos los interesados en ser proveedores, prestadores de servicios o arrendadores del gobierno federal conocerán los criterios que se seguirán en los procesos de contratación y que consigna la LAASSP, en su artículo 26.



A continuación se enuncian algunos de los criterios o aspectos que las dependencias y entidades de la administración pública federal deben considerar en el momento de elaborar sus POBALINES, en cuanto a la forma y método que deberán seguir con respecto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten con los particulares a saber.

1. Normas para evaluar propuestas.
2. Reglas para la adjudicación de los pedidos o contratos.
3. Pautas para la determinación del costo-beneficio.
4. Principios para la definición de las bases formas y porcentajes de las garantías de cumplimiento de los contratos y de los anticipos.
5. Juicios para exceptuar la presentación de garantías de cumplimiento de contratos.
6. Porcentaje entre el 10 Y 20% para las garantías de cumplimiento del contrato sin incluir IV.A.
7. Establecer en las bases de licitación e invitación que la aplicación de las garantías de cumplimiento, será proporcional al monto de la obligación incumplida.
8. Reglas a que debe sujetarse la adquisición de bienes que se vayan a comercializar o transformar.
9. Establecer que en las licitaciones públicas e invitaciones internacionales, los proveedores deben entregar los bienes en territorio nacional.
10. Determinar, en el caso de las licitaciones públicas e invitaciones internacionales quién de las partes realizará los trámites de importación y el pago de los impuestos y derechos.
11. Determinar los niveles jerárquicos de los servidores públicos que conducen los actos de los procedimientos de contratación y la suscripción de los diversos documentos que se deriven de ellos (pedidos-contratos).
12. Definir los casos o supuestos en los cuales se podrá otorgar anticipos y pagos progresivos, así como los porcentajes y condiciones para su autorización.
13. Condiciones para aplicar y calcular las penas convencionales por atraso en la entrega de prestaciones de servicios.

14. Reglas en relación a: calidad, recepción, inspección y fabricación de los bienes y servicios, así como de los arrendamientos.
15. Normas para la consolidación de bienes y servicios en las dependencias y entidades.
16. Definición de normas para las *adjudicaciones* directas que se realicen con base al artículo 42 de la LAASSP, cuando no se requiera de pedidos o contratos para su formalización.
17. Condiciones de pago a proveedores.
18. Establecimiento de las fórmulas o mecanismos de ajuste, que se apliquen, cuando se pacten decrementos o incrementos en los precios.

Además de los ordenamientos jurídicos citados y por la complejidad que presenta en la contratación de bienes y servicios por parte de las dependencias y entidades públicas, es necesario que las autoridades competentes, expidan una serie de acuerdos a través de los cuales, se especifique, sobre un asunto o materia en particular con respecto a los procedimientos de adjudicación y/o contratación de bienes muebles o con relación a la forma en la que deben llevarse a cabo el arrendamiento o la contratación de servicios relacionados con los bienes.

Las disposiciones administrativas juegan también un papel relevante dentro del conjunto de normas que regulan la función de las adquisiciones gubernamentales. Sobre esto, se han expedido oficios-circulares con el propósito de facilitar a los servidores públicos la aplicación de los preceptos que emanan de la constitución y de la propia ley que regula dicha materia.

### **3.1.2. Normatividad complementaria y supletoria**

Es innegable que una función tan importante como las adquisiciones, además de las disposiciones específicas señaladas en el apartado anterior, requiera de la complementariedad y supletoriedad de otra serie de ordenamientos legales que les otorguen sustento y viabilidad jurídica a los actos y procedimientos relativos a la administración de recursos materiales y servicios generales.

El personal directa o indirectamente vinculado con los contratos administrativos que realizan las dependencias y entidades públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, debe saber que dicha función no se puede llevar a cabo única y exclusivamente con base a ley que la regula, ya que una tarea de esta magnitud demanda del conocimiento,

aplicación y consideración de un conjunto de normas jurídicas y administrativas que son fundamentales e indispensables para la realización de esta tarea.

Los fundamentos y ordenamientos legales relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, integran un sistema, que a su vez, forma parte de un mega o macro sistema conformado por una serie de leyes fundamentales y secundarias de carácter específico y por un conjunto de diversas disposiciones de tipo reglamentario y administrativo, que directa e indirectamente, determinan y complementan el marco de regulación que rige la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades que integran la administración pública.

Los responsables de la aplicación de los procedimientos de adquisiciones y los administradores de los recursos materiales y servicios generales, están obligados a fincar su actuación en un esquema sistemático que les permita desarrollar su trabajo profesionalmente, a través de una óptica integral que se sustente en un conjunto de técnicas y disposiciones legales y administrativas, que tengan presente que un sistema, es un todo que no puede ser dividido, ya que cada parte cuenta con propiedades específicas y cada sistema cuenta con algunas propiedades esenciales que no tiene ninguna de sus partes.

El estudio, interpretación y aplicación de las normas que determinan el quehacer de los servidores públicos encargados de los procedimientos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación y control de las compras y arrendamientos de bienes muebles, debe sustentarse en una visión y acción de tipo holístico.

En el apartado siguiente se enuncian los principales ordenamientos y disposiciones que complementan la regulación específica de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público federal.

<b>ORDENAMIENTO</b>	<b>DENOMINACION Y/O CONCEPTO</b>	<b>FECHA Y FUENTE</b>
Ley(es)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Orgánica de la Administración Pública Federal.</li><li>- Federal de las Entidades Paraestatales.</li><li>- Sobre la Celebración de Tratados.</li></ul>	<p>D. O. F. 30/XI/2000</p> <p>D. O. F. 4/1/2001</p> <p>D. O. F. 2111/1992</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De Planeación.</li> <li>- General de Deuda Pública.</li> <li>- De Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.</li> <li>- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</li> <li>- De Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda.</li> <li>- Del impuesto al valor agregado (I. V.A.)</li> </ul>	<p>D. O. F. 5/1/1983</p> <p>D. O. F. 211X1/1995</p> <p>D. O. F. 211X1/1995</p> <p>D. O. F. 41X1/1997</p> <p>D.O.F.DIC.</p> <p>D. O. F. 311X1/1998</p>
Código(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscal de la Federación, artículo 32.</li> <li>- Civil Federal.</li> <li>- De Procedimientos Civiles.</li> </ul>	D. O. F. 311X1/1998
Reglamento(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</li> <li>- De la Ley de Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Federal.</li> <li>- Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</li> </ul>	<p>D. O. F. 20N1/1995</p> <p>D. O. E 20N1/1996</p> <p>D. O. F. 16N/2001</p>
Decreto(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>- De Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001.</li> </ul>	<p>D. O. F. 3N/2001</p> <p>O. O. F. DIC.</p>
Acuerdo(s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de normas presupuestarias para la administración pública federal.</li> </ul>	D. O. E 4N/2000

	- De productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la administración pública federal para el ejercicio fiscal del año 2001.	D. O. F. 28/11/2001
	- Clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal.	D. O. F. -13002000
	- Reglas de Determinación y Acreditación del Grado de Contenido Nacional.	D. O. F.- 311112000
	- Manual de requerimientos de información a dependencias y entidades de la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República.	D. O. F. 30NI/2001
	- Reglas para la aplicación de las reservas de compra del sector público, establecidos en el TLCAN y para la determinación del GCN.	D. O. F. 6/X/2000
	- Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto de los importados. tratándose de procedimientos de contratación de carácter internacional.	D. O. F. 30/1X/2000

En complemento a los ordenamientos mencionados, por su importancia es menester citar las resoluciones de la "Miscelánea Fiscal expedidas para cada ejercicio fiscal" y la "Miscelánea Fiscal para 1999", del Impuesto al Valor Agregado, artículo 6°. (O.O.F. del 6/11/2000 y 31111/1999, respectivamente).

Los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas referidas, en su conjunto configuran el universo jurídico que norma y guía la actuación de las dependencias y entidades públicas en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios.

### 3.1.3. Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Antes de señalar los aspectos fundamentales que conforman y definen la actual Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es conveniente destacar algunas de las causas que motivaron la abrogación del anterior ordenamiento, denominado Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Entre las razones que motivaron la modificación de la anterior Ley, destacan las siguientes:

- ✓ Numerosas y constantes inconformidades, y quejas por parte de los proveedores y contratistas.
- ✓ Innumerables consultas, por parte de los encargados de los procedimientos de contratación a las autoridades normativas encargadas de la interpretación de la Ley.
- ✓ Excesivas observaciones, por parte de los órganos de control interno y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las dependencias y entidades.
- ✓ Expedición de un número considerable de disposiciones administrativas de carácter general y específico, sobre la materia de referencia.
- ✓ Integrar en ordenamientos por separado, la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y la de obra pública.
- ✓ Actualización del esquema normativo con respecto a los diversos ordenamientos.
- ✓ Medidas de simplificación de procedimientos y adecuación consecuente de disposiciones que reduzcan costos e incrementen la oportunidad y transparencia de las operaciones.
- ✓ La utilización de herramientas tecnológicas que permitan agilizar los procedimientos de difusión de la información relativa a las diversas etapas que comprenden los procedimientos de licitación, y el envío de las propuestas e inconformidades por parte de los licitantes.
- ✓ Delegación de facultades a los titulares de órganos desconcentrados.
- ✓ Se excluye de las funciones del Comité de Adquisiciones, la de dictaminar la procedencia de celebrar licitaciones públicas.

- ✓ Se incorporan nuevos supuestos de excepción a la licitación pública.

En el párrafo anterior fueron descritas algunas de las causas básicas que dieron origen a la expedición de la nueva Ley que nos ocupa. Ahora debe señalarse que de conformidad con lo establecido en el Artículo cuarto transitorio de dicho ordenamiento, el Reglamento respectivo como ya se indicó, debió expedirse y/o publicarse en un plazo no mayor a 120 días naturales contados, a partir del 4 de marzo, en que entró en vigencia la Ley en comento.

El Congreso de la Unión decretó en enero del 2000 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público con el objeto fundamental de normar y regular de manera general, abstracta, obligatoria y permanente las acciones que realice la administración pública federal. Este nuevo ordenamiento, presenta la siguiente estructura y clasificación.

TITULOS	CAPITULOS	ARTÍCULOS
i. Disposiciones Generales.	Único.	1 al 17
ii. De la Planeación, Programación y Presupuestación.	Único.	18 al 21
iii. De los Procedimientos de Contratación.	1. Generalidades.	25 al 27
	2. De la Licitación Pública.	28 al 39
	3. De las Excepciones a la Licitación Pública.	40 al 43
IV. De los Contratos.	Único.	44 al 55
V. De la Información y Verificación.	Único.	56 al 58
VI. De las Infracciones y Sanciones.	Único.	59 al 64
VII. De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación.	1. De las Inconformidades.	65 al 70
	2. Del Procedimiento de Conciliación.	71 al 73
Transitorios.		

En síntesis, la Ley se integra por los siete apartados referidos y se conforma por 10 capítulos y 73 artículos, sin considerar los cinco transitorios, que en su conjunto definen y conforman el cuerpo de dicho ordenamiento.

El contenido y los principios de las otras secciones, se describirán de manera específica a lo largo del presente capítulo, a fin de estar en posibilidades de ofrecer una visión sistemática, amplia y clara de todos y cada uno de los preceptos, que de manera puntual, deben acatar y considerar los organismos y las instituciones gubernamentales cuando realicen sus acciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

➤ **Objetos y sujetos de la Ley**

El artículo 1<sup>o</sup> de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que el objeto de dicho ordenamiento es: regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen", las dependencias y entidades de la administración pública federal y las entidades federativas.

En cuanto a las entidades federativas, es conveniente precisar que el ordenamiento sólo aplica cuando las actividades se efectúen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que los estados celebren con el Poder Ejecutivo Federal.

La Ley de referencia también tiene como finalidad preceptuar todo lo concerniente a los actos y contratos que se realicen bajo la tutela del ordenamiento en cuestión.

Los sujetos que son regulados por la disposición jurídica de referencia pueden ser de carácter público y privado. Entre los de derecho público se tienen los siguientes:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
2. Las Secretarías de Estado.
3. Los departamentos administrativos.
4. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
5. La Procuraduría General de la República.



6. Los organismos descentralizados.
7. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
8. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.
9. Las entidades federativas.

En el ámbito del derecho público también se pueden encontrar los que cuentan con autonomía relativa derivada de la Constitución. Estos entes se consideran como sujetos regulados por el ordenamiento señalado, aún cuando en estos casos, sólo se apliquen los criterios y procedimientos de la Ley en todo aquello que no se contraponga a las disposiciones legales que los rigen. Como ejemplo de ello está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Los sujetos de derecho privado son las personas morales y físicas que participan y/o intervienen en cualquier acto o etapa del procedimiento de contratación y/o de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y servicios. Estos son reguladas también por las normas que integran la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Las sujetos mencionados, una vez que dejan de ser licitadores y se convierten en proveedores, prestadores de servicios o contratistas, como resultado del proceso de contratación, también están sujetos a las disposiciones de carácter general y específicas que regulan las adquisiciones, así como a los ordenamientos de tipo complementario y supletorio, que coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones y derechos que nacen de la formalización de dicho acto, ya que se presume que éste, es el resultado del acuerdo de voluntades por parte de los actores o personas que consienten y forman parte del mutuo.

En términos técnicos los sujetos de la Ley en cuestión de conformidad a los Títulos II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las dependencias y entidades que conforman el sector central y paraestatal de la administración pública, así como las personas físicas o morales de carácter privado que revisten el carácter de participantes, oferentes, licitadores, proveedores de bienes, prestadores de servicios o contratistas.

### ➤ **Conceptos y definiciones**

El Reglamento de la LAASSP en su artículo 1º, señala que para efectos del mismo, se aplicarán las definiciones contenidas en el artículo 2º y los conceptos comprendidos en el artículo 3º de la LAASSP, asimismo indica, que cuando se aluda a los bienes muebles se deben entender como tales, los que consiga el Código Civil Federal.

Los bienes muebles e inmuebles conforme al Código Civil Federal se definen por su naturaleza o por determinación de Ley. Por su naturaleza son todos aquellos que se pueden trasladar de un lugar a otro por sí mismos o por una fuerza exterior. Por determinación de la Ley son aquellos tales como: las acciones y los derechos de autor, entre otros.

Además de lo anterior el Reglamento en cuestión indica en su artículo 1°, que por área solicitante, debe entenderse aquella que de acuerdo a sus necesidades, requiere la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la prestación de servicios. Asimismo, señala que las áreas técnicas son las que establecerán las especificaciones y normas de carácter técnico.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, establece en su artículo 3°, que cada uno de estos conceptos, debe evitar imprecisiones y errores en la interpretación y aplicación de dicho ordenamiento. A continuación de manera esquemática, se señalan los elementos o aspectos que integran los conceptos referidos:

<b>CONCEPTO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
Arrendamiento Ordinario y Financiero	De Bienes Muebles
Adquisición de Bienes Muebles	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para mantenimiento de bienes muebles, incorporados o adheridos a un inmueble, siempre que el servicio, no implique modificación del inmueble.</li> <li>2. Para incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble.</li> <li>3. Necesarios para la realización de obras públicas por la administración pública.</li> <li>4. Para suministrarse de acuerdo a lo pactado en el contrato de obra pública.</li> <li>5. Para instalación por parte del proveedor sobre un inmueble, cuando su precio sea superior a la instalación.</li> </ol>
Contratación de Servicios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles.</li> <li>2. De maquila.</li> <li>3. De seguros.</li> <li>4. Para transportación de bienes muebles y personas.</li> <li>5. De limpieza.</li> <li>6. De vigilancia.</li> </ol>

	<p>7. Por prestación de servicios profesionales (excepto los de servicios personales bajo régimen de honorarios).</p> <p>8. De consultoría.</p> <p>9. De asesoría.</p> <p>10. De vigilancia.</p>
--	--

Para una mayor comprensión de la Ley, conviene señalar que el término adquisición, implica el acto o hecho en virtud del cual, una persona adquiere el dominio o propiedad de una cosa (mueble o inmueble), o algún derecho real sobre ello. Sin embargo, para fines del ordenamiento que nos ocupa, aún cuando éste no lo señala, se puede inferir, que por adquisiciones, se entienden las operaciones por medio de las cuales se incorporan el patrimonio de las dependencias y entidades, bienes muebles que representan una erogación para dichos organismos.

La precisión anterior tiene por objeto reducir ambigüedades, ya que la adquisición de un bien puede realizarse a través de la compra, venta, cambio, donación, sucesión, herencia, legado, expropiación, decomiso o nacionalización, por sólo mencionar algunas de las formas, mediante las cuales se constituye el patrimonio de una persona física o moral.

El lector contará con mayores elementos para el entendimiento de la Ley, si se precisa el término arrendamiento. Dicho término es el acto a través del cual una persona llamada arrendador, confiere a otra llamada arrendataria, el uso o derecho de una cosa mediante el pago de un cierto precio que recibe la denominación de renta o alquiler.

La Ley de Adquisiciones en su artículo 12 señala que previamente al arrendamiento, las dependencias y entidades de bienes muebles, deberán realizar los estudios de factibilidad, considerando la posible adquisición mediante arrendamiento con opción a compra; de estipularse dicha condición en el contrato, ésta deberá ejercerse invariablemente.

En la misma Ley, dentro de su artículo 3º, fracción VI, se tiene que este ordenamiento contempla las figuras de arrendamiento ordinario y financiero, pero debido a que éstos no se definen, a continuación se hace referencia a lo que en términos contractuales, se debe entender por uno y otro concepto:

- **Arrendamiento ordinario de bienes muebles**

Se puede entender por contrato administrativo de arrendamiento ordinario de bienes muebles, aquel celebrado entre uno varios particulares y la administración pública, en

ejercicio de función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble, y la otra, el pago por ese uso o goce, mediante un cierto precio, para satisfacción del interés público con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado".

- **Arrendamiento financiero de bienes muebles**

"Para efectos fiscales, arrendamiento financiero es el contrato por el cual una persona se obliga a otorgar a otra, el uso o goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última, a liquidar en pagos parciales como prestación, una cantidad en dinero determinada que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y demás accesorios y también a adoptar al vencimiento del contrato, alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia. En las operaciones de arrendamiento financiero, el contrato respectivo deberá celebrarse por escrito y consignar expresamente el valor del bien objeto de la operación y la tasa de interés pactadas o la mecánica para determinarlas".

Para Jorge Fernández Ruiz, la contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles que establece la Ley en cuestión en su artículo 3º, fracción VI, presenta un vacío en cuanto a su regulación, ya que de acuerdo al "artículo 15 del Código Fiscal de la Federación, la arrendataria... al término del contrato, habrá de adoptar alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia y, resulta que, para los contratos mercantiles de arrendamiento financiero, la Ley de la materia viene a ser la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, misma que para tal efecto establece un catálogo de opciones en su artículo 27.

En cambio, para los contratos administrativos de arrendamiento financiero la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que no contiene catálogo semejante, como tampoco lo contiene el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en materia Federal, en cuyo favor, se establece la supletoriedad correspondiente en los términos del artículo 13, de la primera".<sup>78</sup>

Para subsanar, la *imprecisión* y/o omisión que presenta la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con respecto a los contratos administrativos de arrendamiento financiero, es conveniente que las dependencias y entidades consideren lo que al efecto, consigna la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, en su artículo 27, con respecto a las opciones terminales que deben consignarse al vencimiento de los contratos, a saber:

<sup>76</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo Contratos*. México. POITÚa, 2000. p. 335

<sup>77</sup> Código Fiscal de la Federación. *Artículo 15*. México

<sup>78</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cito p. 339.

- I. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición.
- II. La prórroga del plazo para continuar con el uso o goce temporal, o
- III. La participación con la arrendadora financiera en el precio de venta de los bienes a un tercero.

La Ley de Adquisiciones no refiere de manera precisa qué debe entenderse por servicios, sin embargo en términos generales se puede señalar que estos comprenden todos los actos mediante los cuales, una persona ofrece su actividad profesional o técnica de manera independiente y a disposición de las dependencias o entidades mediante un cierto proceso.

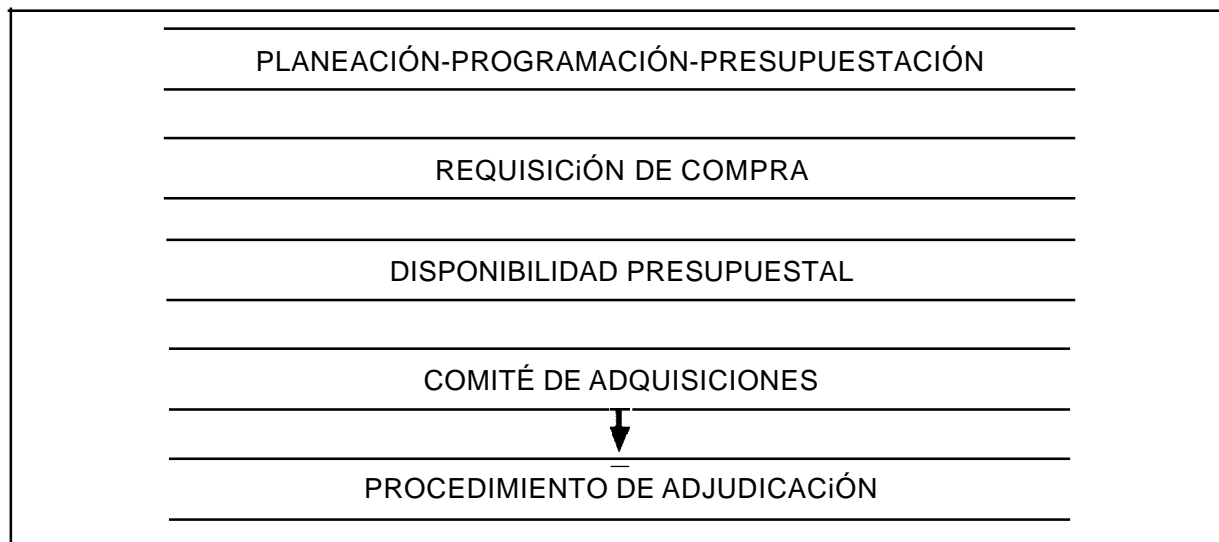
El término servicio, se refiere a la disposición de una persona con otra; asimismo puede interpretarse como hacer un favor o bien; o también satisfacer la necesidad de otro al cabo de un pago de dinero.

Las acotaciones señaladas tienen por objeto proporcionarle al lector una serie de elementos que le permitan contar con un panorama más amplio sobre la función de compra y arrendamiento de bienes muebles y la contratación de servicios.

### 3.2.1. Planeación, programación, presupuestación

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público confiere un papel importante al proceso de planeación, programación y presupuestación, ya que en su título segundo, señala los aspectos básicos que deben realizar y cumplir las dependencias y entidades públicas.

#### FASE PREVIA

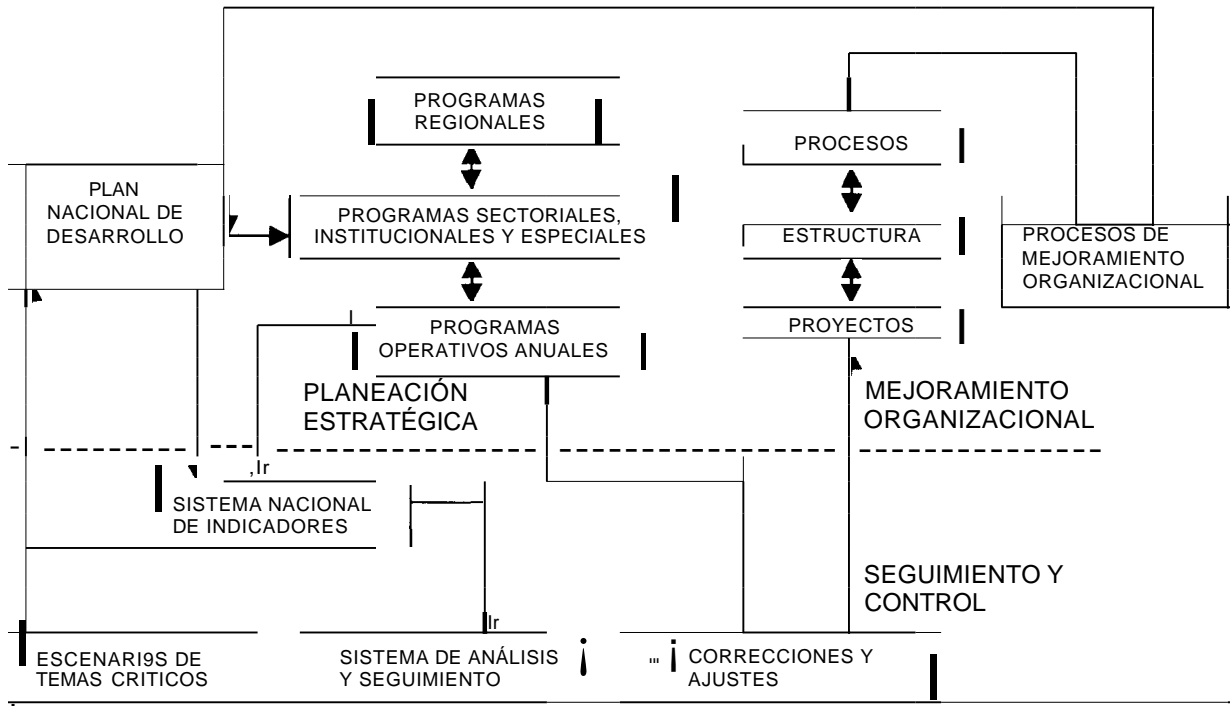


Sin embargo, las disposiciones que señala la Ley en sus artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23 Y 24, son insuficientes para que los servidores públicos, puedan realizar adecuadamente sus actividades. Esta situación, básicamente se debe a que dicho proceso es tratado y regulado ampliamente por dos leyes específicas y por su reglamento respectivo, así como por diversos acuerdos en lo que respecta a la presupuestación y clasificación del gasto.

### 3.2.2. Fundamentos de la planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 establece que el Estado debe planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

## ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA



El cuadro anterior muestra la nueva visión de la planeación en donde la participación ciudadana tiene un rol importante confiriéndole una característica de participativa.

En el artículo 26 de la Constitución se enuncia que el Estado tiene la obligación de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional," cuyos fines están definidos por los principios que conforman y definen el cuerpo y el espíritu de este ordenamiento jurídico.

La planeación se concibe como forma y estilo de gobierno. Debe y tiene que considerar la participación de los sectores sociales, por lo que los Planes y Programas de Desarrollo Nacional, deben recoger las aspiraciones y demandas de las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y empresariales; de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de otras agrupaciones sociales interesadas en participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los Programas de Desarrollo Nacional.

<sup>79</sup>El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* establece una nueva concepción de la planeación. En la actualidad el documento referido denomina al sistema como, Sistema Nacional de Planeación Participativa, mismo que contempla tres grandes procesos: 1) La Planeación estratégica, 2) el seguimiento y control; y 3) el mejoramiento organizacional. El proceso de planeación se basa en una visión de 25 años para el país.

En el propio artículo 26 constitucional se establece que el Plan Nacional de Desarrollo, constituye el fundamento para la formulación de todos los programas que formule e instrumente la administración pública federal, por cual las dependencias y las entidades deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, ya que éstas constituyen una parte central e importante del Sistema Nacional de Planeación.

La Ley de Planeación reglamentaria del artículo 26 constitucional establece por su parte, que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo para lograr un eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país, y de esta forma lograr la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

En el mismo texto se concibe a la planeación nacional del desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la propia Ley establecen en esta materia.

El artículo 21 de la misma precisa que el Plan Nacional, definirá los objetivos nacionales y las estrategias, así como las prioridades del desarrollo integral del país y las previsiones de los recursos que serán asignados para tales fines. Este ordenamiento también indica que el Plan Nacional del Desarrollo, debe contemplar y definir los instrumentos y los responsables de su ejecución, así como los tiempos de ejecución.

El Plan Nacional enuncia que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben elaborarse y estar en congruencia con el Plan Rector del Desarrollo.

Cabe destacar que la Ley de referencia establece que la Planeación Nacional del Desarrollo, debe realizarse a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como base las vertientes de: obligatoria, coordinación, concertación e inducción.

En virtud de la importancia que tienen las vertientes como sustento de la Planeación, y su participación en lo que se refiere a la administración de los recursos materiales, así como por lo concerniente al proceso de elaboración e instrumentación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a continuación se describe de manera sucinta, el contenido y alcance que tiene cada una de las vertientes citadas.



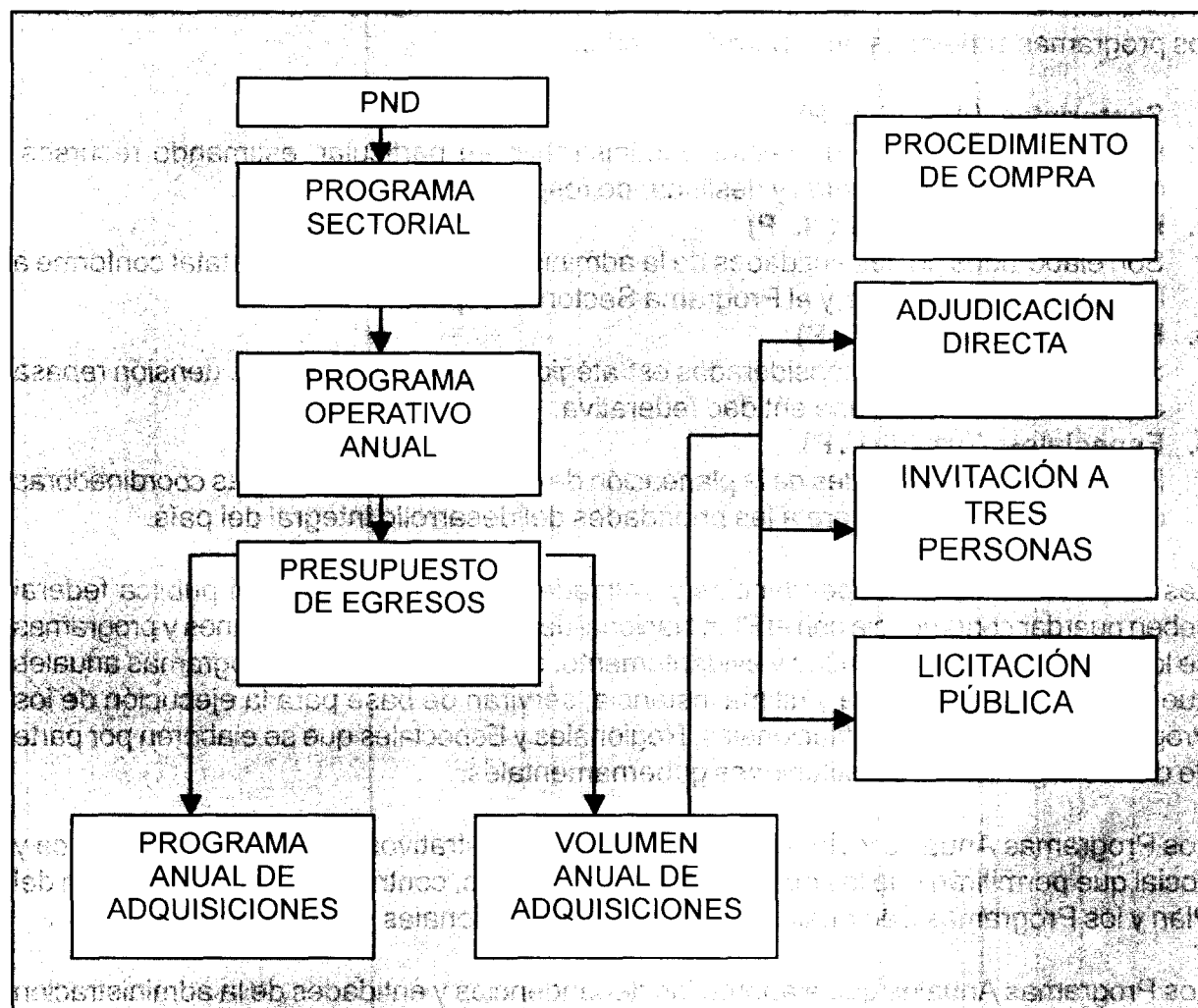
VERTIENTES DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO	
Obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El Plan y los Programas, una vez aprobados, son obligatorios para las dependencias de la APF.</li> </ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales la coordinación de acciones para la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, considerando la participación de los municipios.</li> <li>● Los Convenios de Coordinación con las entidades federativas se publicarán en el OOF.</li> </ul>
Concertación	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades paraestatales podrán concertar, a través de contratos y convenios, acciones previstas en el plan y los programas con las representaciones de los grupos sociales o con particulares interesados.</li> </ul>
Inducción	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las dependencias de la administración pública federal podrán inducir acciones de los sectores de la sociedad y de los particulares en materia económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, y prohibir acciones, para ajustarse a los objetivos y prioridades del plan y los programas.</li> </ul>

Establecidas las características básicas del Sistema Nacional de Planeación Democrática es importante resaltar que, las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En lo que respecta a la planeación de recursos materiales en el sector público, el Congreso de la Unión decretó en enero del 2000, la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual en su Título denominado "Disposiciones Generales", señala en su Capítulo Único, artículo primero, que dicha Leyes de Orden Público y que ésta tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal.

En suma, el esquema de Planeación Nacional en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de acuerdo con el ordenamiento en cuestión, establece que las dependencias y entidades deben sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, así como a las previsiones contenidas en sus Programas Anuales (Art. 18, Fracc.I).

### PROCESOS DE PLANEACIÓN



### 3.2.3. Programación

La Programación constituye un elemento fundamental dentro del proceso de la planeación, ya que es el método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional del Desarrollo, que se concreta mediante la programación presupuestaria y que considera las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

La Ley de Planeación en su artículo 22 establece que "el Plan indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que deben ser elaborados", los cuales de conformidad al artículo 32 del mismo ordenamiento, "son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias". Este principio también es aplicable para las entidades del sector paraestatal.

A continuación, se indican de manera breve las razones fundamentales que caracterizan a los programas señalados en el párrafo anterior.

1. Sectoriales. (Art. 23. L. P)  
Rigen la actuación de un sector administrativo en particular, estimando recursos, determinando instrumentos y deslindando responsabilidades.
2. Institucionales. (Art. 24. L. P)  
Son elaborados por las entidades de la administración pública paraestatal conforme a lo dispuesto por el Plan y el Programa Sectorial respectivo.
3. Regionales. (Art. 25. L. P)  
Se refieren a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias, cuya extensión rebasa el ámbito territorial de una entidad federativa.
4. Especiales. (Art. 26. L. P)  
Relacionan las actividades de la planeación de dos o más dependencias coordinadoras de sector, o bien se refiere a las prioridades del desarrollo integral del país.

Las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal deben guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes y programas de los gobiernos de los estados y evidentemente, con sus respectivos programas anuales que son los que en primera y última instancia, servirán de base para la ejecución de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que se elaboren por parte de dichos organismos e instituciones gubernamentales.

Los Programas Anuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social que permitirán que las dependencias y entidades, contribuyan con la ejecución del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Los Programas Anuales que elaboren las dependencias y entidades de la administración pública federal, servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que deben elaborarse por Ley, y que servirán de fundamento para los proyectos de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal debe enviar a la Cámara de Diputados conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Planeación, con el propósito de ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación, se presentan de manera esquemática las características fundamentales que definen y conforman los principales programas gubernamentales que sirven de instrumento para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

## TIPOLOGÍA PROGRAMÁTICA

Programas	Contenido	Características y Ámbito de Aplicación	Plazo(s)
Sectoriales	Objetivos Estrategias Prioridades Políticas	Obligatorio para las dependencias y entidades en el ámbito de sus respectivas competencias.  Responsabilidad del titular de la dependencia o secretaría coordinadora de sector.	Periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe.
Institucionales	Estimación de recursos	Responsabilidad del titular de la entidad paraestatal.	Las previsiones y proyecciones pueden ser mayores al periodo Gubernamental.
Regionales	Instrumentos  Responsabilidad de <b>Ejecución</b>	Zonas prioritarias y estratégicas.  Extensión territorial que rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.	
Especiales	Acciones de coordinación con los gobiernos estatales  Acciones de inducción o concertación con grupos sociales	Responsabilidad de dos o más titulares de dependencias coordinadoras de sector.  Se impondrán medidas disciplinarias de apercibimiento y amonestación a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones contravengan la Ley de Planeación y los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.	
Operativos	Aspectos administrativos, políticos, económicos y sociales	Sirven de base para la integración de los Anteproyectos de Presupuestos Anuales de las dependencias y entidades.	Anual

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece que las dependencias y entidades de la administración pública están obligadas a formular sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como aquellos que comprendan más de un ejercicio presupuestal, considerando los presupuestos respectivos (Art. 20. LAASSP).

Los Programas citados en el párrafo anterior deben remitirse a más tardar el 31 de marzo de cada año a la Secretaría de Economía, la cual se encargará de integrarlos, difundirlos, y ponerlos a disposición de los interesados, exceptuando la información que se estime de naturaleza confidencial de acuerdo a las disposiciones aplicables.

Los Programas Anuales son de tipo informativo y no implican compromiso alguno de contratación y pueden ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados sin responsabilidad alguna para las dependencias y entidades que los emitan (Art. 21. LAASSP). Independientemente que la Secretaría de Economía difunda los programas señalados, las dependencias y entidades están obligadas a proporcionar dichos documentos a los interesados que los soliciten.

En el sector público existe una amplia legislación en materia de planeación, programación y presupuestación, sin embargo, aún subsiste una cultura en cuanto a la programación de los bienes muebles y servicios que requieren del aparato administrativo tradicional para su operación.

El hecho referido no sólo afecta el funcionamiento de los órganos gubernamentales en términos de calidad y oportunidad de los servicios, que por Ley tienen que proporcionar a la población, sino que además dicha indiferencia impacta el equilibrio financiero y presupuestal de éstos, dado que la adquisición y arrendamiento de bienes de consumo fungibles y no fungibles, así como la contratación de servicios, demandan o insumen una gran cantidad de recursos económicos que pudieran administrarse óptimamente, no sólo para tales fines, sino también para atender otro tipo de rubros o inversiones que sean prioritarias para el adecuado funcionamiento de las dependencias o entidades.

En el sector público se observa que la tarea relativa a la programación de bienes y servicios está en algunos casos, a cargo del personal que en ocasiones no resulta ser el idóneo, toda vez que las áreas demandantes no elaboran adecuada y oportunamente sus requerimientos; situación, que se manifiesta en inventarios obsoletos o caducos que inmovilizan por un lado, cantidades considerables de mercancías, y por otro, generan duplicidad y compras innecesarias que evidentemente, afectan las finanzas de la administración pública.

Es posible subsanar la irregularidad anterior, con la medida que sobre el respecto establece el reglamento de la LAASSP, en su artículo 12, el cual indica que en las requisiciones que se formulen, se haga constar la inexistencia o el nivel de inventario de los bienes con las mismas características que se pretenda adquirir o arrendar. Dicha constancia deberá realizarse con respecto al almacén de la zona geográfica de influencia para el área solicitante.

### 3.2.4. Presupuestación

La presupuestación del gasto público constituye una parte esencial para el proceso de la planeación, programación y contratación de los bienes, arrendamientos y servicios que demanda la administración pública federal para su operación y funcionamiento, la Ley de Adquisiciones, no detalla las acciones que implican una actividad de esta naturaleza en virtud de que dichos aspectos, son regulados por otros ordenamientos fundamentales especializados en la materia.

Independientemente de precisar el contenido y los alcances de los preceptos que consigna la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, sobre el presupuesto y el gasto, basta decir que son tres los que aluden a dicha actividad. La Ley refiere de manera específica al presupuesto y al gasto, en sus artículos 6, 25 Y42 respectivamente.

En virtud de que el título segundo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, en ninguno de sus tres capítulos amplía lo que las dependencias y entidades deben considerar y realizar en materia de presupuestación y gasto, con respecto a las compras, a continuación se hace referencia a los ordenamientos que rigen dicha actividad de acuerdo a la estimación de los recursos financieros y a la forma en cómo deben administrar, controlar y ejercer las erogaciones que se realicen por concepto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles.

La Constitución Política en su artículo 126, establece que: no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la Ley posterior", de ahí que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señale en su artículo 30, que "en casos excepcionales y debidamente justificados", Se "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",

La Ley de Planeación señala que "la Programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal" (Art. 4° LPCGP).

La Ley de Presupuesto indica que "el Gasto Público Federal comprende: las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial", que realicen los organismos, las instituciones y las unidades que integran y conforman el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo (Art. 2º LPCGP).

En este orden de ideas, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15, señala que "el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias y entidades que en el propio presupuesto se señala".

En lo concerniente a la Programación-Presupuestación del Gasto Público Federal, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que este proceso comprende "las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los Objetivos, Políticas, Estrategias y Metas derivadas de las Directrices y Planes de Desarrollo".

El Reglamento también establece que la programación-presupuestación debe considerar las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivos o deuda pública que se requiera para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas (Art. 8, Fracc. 1 y 11).

Con la finalidad de contribuir al logro y cumplimiento de lo previsto y dispuesto en el artículo 134 constitucional, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, en su artículo 69, establece de manera específica que "para el ejercicio del Gasto Público Federal por concepto de adquisiciones, servicios generales, y obras, las dependencias y entidades formalizarán los compromisos correspondientes mediante la adjudicación, expedición y autorización de contratos pedidos para la adquisición de bienes y servicios, y convenios y presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, 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 las obras públicas, las dependencias y entidades deberán contar con los Programas y Presupuestos de Adquisiciones y Obras respectivas, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En lo que se refiere al ejercicio del gasto público federal, es decir, al manejo y aplicación de los recursos que lleven a cabo las dependencias y entidades para dar cumplimiento a

los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados (Art. 39 del Reglamento de la Ley de Presupuesto), deben utilizarse para la celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados, administración de fondos, y pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contratados. (Art. 40 , RLPCGR).

Los programas anuales de adquisiciones, constituyen un punto de partida para el diseño y la formulación de los lineamientos que consigna el Acuerdo Relativo a la Clasificación por Objeto del Gasto que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El 4 de mayo de 2000 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas Presupuestarias para la administración pública federal.

El Acuerdo señala la implantación de un Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, que permite una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos para lograr los resultados programados y proporcionar una mayor flexibilidad y agilidad en la actividad presupuestaria de las dependencias y entidades públicas. De esta manera, el Acuerdo fortalece la presupuestación, ejercicio, seguimiento y control de recursos públicos.

En materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios el Manual de Normas Presupuestarias, establece en su Título Segundo, Capítulo VIII, Sección primera, Numeral 94, que las erogaciones que se realicen por los conceptos señalados se sujetarán a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, que establezca el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones aplicables que incluye lo dispuesto en los tratados celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países.

Las adquisiciones de bienes que se contraten con proveedores internacionales, se realizarán conforme a lo establecido en el numeral 101 de este Manual.

La celebración de Contratos de Arrendamiento Financiero observará lo dispuesto en el Título Sexto Deuda Pública y otras Erogaciones Financieras del Manual de Normas Presupuestarias.

Las Contrataciones de Asesorías, Estudios e Investigaciones, incluyendo las Consultorías relacionadas con el ejercicio de Proyectos de Inversión Financiados con créditos externos, que se lleven a cabo con personas físicas o morales, procederán siempre y cuando:



- i. Estén previstas en el Presupuesto de Egresos, dentro del concepto de Gasto 3300 servicios asesoría, informáticos, estudios e investigaciones;
- ii. Las Personas Físicas y Morales no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;
- iii. No impliquen la existencia de una relación laboral;
- IV. Los servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados;
- V. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar;
- VI. Se apeguen a la clasificación de servicios que en esta materia establezca la Contraloría;
- VII. Se informe a la Secretaría su celebración, dentro de los 15 días naturales siguientes, y
- VIII. Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos, y a las demás disposiciones aplicables.

El Manual de Normas Presupuestarias, en su Capítulo IX Sección 1, Numeral 100, señala que por Inversión Física, se entenderá toda Erogación prevista en el Presupuesto de Egresos para el cumplimiento de los programas autorizados en el mismo, que corresponda a conceptos de Gasto comprendidos en los capítulos 5000 Bienes Muebles e Inmuebles. del Clasificador por Objeto del Gasto incluidos los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, así como los Programas Especiales Financiados Total o Parcialmente por Organismos Financieros Internacionales, comprendidos en los capítulos 2000 Materiales y Suministros y 3000 Servicios Generales de dicho Clasificador.

Aun cuando casi todas las dependencias y entidades de la Administración Pública disponen de amplios catálogos de artículos y servicios, deben considerarse los lineamientos citados con el propósito de dar coherencia, congruencia y homogeneidad a la demanda de bienes y servicios que requiere el Sector Público para cumplir con sus funciones.

El 13 de octubre de 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto que deben observar las dependencias y entidades, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

El Acuerdo de referencia con fundamento en diversos ordenamientos jurídicos señala que debido a que "uno de los principales objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo, es la aplicación transparente y efectiva de los recursos federales con el fin de contar con mecanismos eficientes de Orientación y Control del Gasto Público", es conveniente identificar y clasificar en forma ordenada, homogénea y coherente la demanda gubernamental de bienes y servicios que permitan llevar a cabo un mejor control de erogaciones del sector público".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece mediante el citado Acuerdo, las bases para la clasificación por objeto del gasto que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, al precisar los capítulos, los conceptos y las partidas correspondientes en cuanto a la asignación de recursos económicos. En dicho acuerdo es pertinente resaltar los capítulos siguientes:

- Materiales y suministros (2000)

En este capítulo se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio Sector Público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los Programas Públicos que deben registrarse en el Activo Circulante de las dependencias y entidades. Incluye también las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.

- Servicios generales (3000)

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, energía eléctrica, agua, de

telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios de impresión, publicación, difusión e información, subrogaciones, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas, así como las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia.

- **Bienes muebles e inmuebles (5000)**

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles, incluidos los contratados mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar por parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105, instalaciones y obras de construcción especializada.

En síntesis, la clasificación por objeto del gasto proporciona el marco que sirve de base para el proceso de programación-presupuestación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación decretado por el Congreso de la Unión para cada Ejercicio Fiscal incluye por otra parte, un título relativo a la disciplina presupuestal en donde consigna diferentes disposiciones específicas, en materia de adquisiciones y obras públicas.

Los preceptos que conforman dicho capítulo, señalan básicamente las normas particulares a seguir en cuanto a los arrendamientos y los montos máximos de adjudicación por concepto de adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, así como por las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública.

Entre los ordenamientos que establece el capítulo de referencia, destacan los relativos a las adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles, mobiliario, equipo y vehículos marítimos y aéreos. Asimismo, señala que en el caso de la administración pública

centralizada, ésta sólo podrá celebrar contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles e inmuebles, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen de manera precisa los montos máximos que se pueden adjudicar a través de los Procedimientos de Compra de Excepción a la Licitación Pública, que señala la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en sus artículos 40,41,42 Y43.

Los importes mínimos y máximos autorizados, en el caso concreto de las compras, arrendamientos y servicios, están relacionados en función al volumen anual de adquisiciones presupuestado, y son diferentes en monto en cuanto se refiere a dependencias y entidades.

Los Decretos del presupuesto de Egresos señalan que las dependencias y entidades, deben de abstenerse de convocar, formalizar o modificar Contratos de Adquisición, Arrendamiento y Prestación de Servicios de cualquier tipo, cuando no se cuente con saldo disponible dentro del Presupuesto aprobado para hacer frente a dichos contratos.

Es conveniente señalar que los montos, las fronteras y los límites mínimos y máximos a adjudicar de manera directa, o mediante invitación a tres personas, varían de un periodo a otro de acuerdo al procedimiento de compra que se aplique, o sirva de base para la adjudicación y contratación en su caso. Hay que apuntar que cualquiera de los procedimientos de compra que se adopte, deberá fundamentarse y motivarse conforme a los criterios, las razones y las formalidades, que establece el Ordenamiento Jurídico que regula las compras de la administración pública federal.

Con la finalidad de lograr la congruencia y consistencia del Sistema Nacional de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece en su fracción segunda del artículo 18, que las dependencias y entidades en su proceso de planeación respectivo deben considerar y sujetarse a los objetivos, metas y prioridades de recursos establecidos en los presupuestos de egresos respectivos.

Los organismos y las instituciones que integran y conforman el sector público sólo podrán convocar, adjudicar o contratar, cuando ostenten la autorización global o específica del Presupuesto de Inversión y Gasto Corriente, en base al cual, deberán programar los pagos respectivos. En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con la autorización presupuestal.

Cabe destacar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece en su artículo sexto, que "el gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetarán,

en su caso, a las disposiciones específicas del presupuesto en la Ley de Presupuesto y demás disposiciones aplicables",

➤ Programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, fracción 11, establece, que los servidores públicos están obligados a formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos".

Los servidores públicos responsables en forma directa o indirectamente de la programación y presupuestación de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, están obligados a conocer no sólo las disposiciones legales y administrativas que regulan dicha materia, sino también a cumplir con las actividades inherentes a la elaboración, ejecución, control y evaluación de los programas a los que están obligados a formular las dependencias y entidades públicas.

Con la finalidad de sentar las bases para una adecuada programación de las adquisiciones en la administración pública, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) expidió el Catálogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios.

El catálogo comprende bienes de consumo (integrado por 30 subgrupos), y bienes instrumentales (integrado por 16 subgrupos). Cada subgrupo está conformado por una serie de productos o artículos, que generalmente, son los que requieren las dependencias y entidades para su operación.

El catálogo es de carácter indicativo y no limitativo, ya que de acuerdo a las necesidades de cada una de las dependencias y entidades, éstas podrán incluir en la formulación de sus programas, todos los artículos y servicios que consideren necesarios e indispensables para su funcionamiento.

En función de la importancia de los bienes señalados para la programación de las adquisiciones, por su repercusión en la organización de los sistemas de almacenes e inventarios y por su aportación al procedimiento que debe seguirse en lo relativo a la afectación y destino final de los mismos, a continuación se define lo que debe entenderse por cada uno de los grupos que conforman el Catálogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios.

- ✓ "Bienes Instrumentales: son los "elementos o medios para el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, siendo susceptibles de registro individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio, y
- ✓ Bienes de Consumo: son aquellos que, por su utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, tienen un desgaste total o parcial, no siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dado su naturaleza y finalidad en el servicio".

El Código Civil al respecto clasifica en su artículo 763, los bienes muebles en fungibles y no fungibles. Los fungibles pueden ser remplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Los no fungibles, son aquellos que no pueden ser substituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

La acotación anterior tiene por objeto resaltar y ubicar la importancia estratégica que tiene para las dependencias y entidades, la adecuada clasificación y definición de los bienes que servirán de base para la elaboración de sus Programas Anuales de Adquisiciones, que evidentemente, deben considerarse como una etapa previa a su formulación y a las existencias disponibles en sus almacenes, así como a los requerimientos de las áreas consumidoras y sus presupuestos respectivos para que dichos organismos puedan estar en condiciones de desarrollar adecuadamente sus funciones.

En el cuadro siguiente se señalan las clasificaciones que generalmente utilizan las dependencias y entidades públicas para la elaboración de sus programas:

<b>CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES MUEBLES</b>	
✓	Por su naturaleza.
✓	<b>Por</b> disposición de ley.
✓	Fungibles.
✓	No fungibles.
✓	De consumo.
✓	Instrumentales.

El catálogo posibilita la identificación de los elementos básicos relativos a la planeación y particularmente aquellos vinculados con la programación de los bienes muebles, que demandan y/o consumen las oficinas públicas. Con el propósito de complementar la información se señalan enseguida los subgrupos, que consigna dicho catálogo y que pueden ser útiles para que el lector cuente con un marco general que sirva de base para la formulación de los documentos referidos:

<b>CATÁLOGO DE ADQUISICIONES, BIENES MUEBLES Y SERVICIOS</b>	
<b>Bienes de Consumo</b>	<b>Bienes Instrumentales</b>
1. Animales para Abasto, Fomento o Carne en Canal	1. Animales Vivos
2. Material y Accesorios de Artillería y Atavío Civil, Military Religioso	2. Aparatos e Instrumentos Científicos y de Laboratorio
3. Minerales	3. Elementos Arquitectónicos y Material de Exposición
4. Productos Agrícolas	4. Equipo de Comunicación
5. Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	5. Equipo de Transporte
6. Productos de Animales Industrializables	6. Maquinaria, Equipo y Herramienta para Industria
7. Productos de Papel y de Hule	7. Mobiliario y Equipo
8. Productos Forestales	8. Aparatos y Equipo Médico Quirúrgico
9. Productos Minerales	9. Equipo de Computación
10. Productos Textiles	10. Equipo de Mantenimiento y Seguridad
11. Refacciones y Estructuras para uso diverso	11. Equipo de Pintura y Dibujo
12. Servicios	12. Equipo Deportivo y de Campaña
13. Substancias y Productos Químicos	13. Equipo e Instrumentación Bélicos
	14. Equipo Eléctrico

14. Desechos Industriales	15. Equipo para Comercios
15. Accesorios y Material Eléctrico	16. Instrumentos Musicales
16. Artículos Automotrices	
17. Artículos Deportivos y de Campaña	
18. Artículos para Comercio	
19. Artículos para Servicios (Hotelería, Comedor, Hospitales, etcétera)	
20. Artículos y Material de Oficina	
21. Bienes de Piscicultura	
22. Implementos Agrícolas	
23. Implementos para Transporte y Equipo Ferroviario	
24. Material de Comunicación Fotográfico y Cinematográfico	
25. Material de Ferretería	
26. Material de Mantenimiento y Seguridad	
27. Material de Pintura y Dibujo	
28. Material Quirúrgico y de Laboratorio	
29. Pescados y Mariscos (para Alimentación)	
30. Suministros Informáticos	



En correspondencia a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a continuación se presentan algunos aspectos que deben considerarse en la formulación de los Programas Anuales de estos órganos de la administración pública.

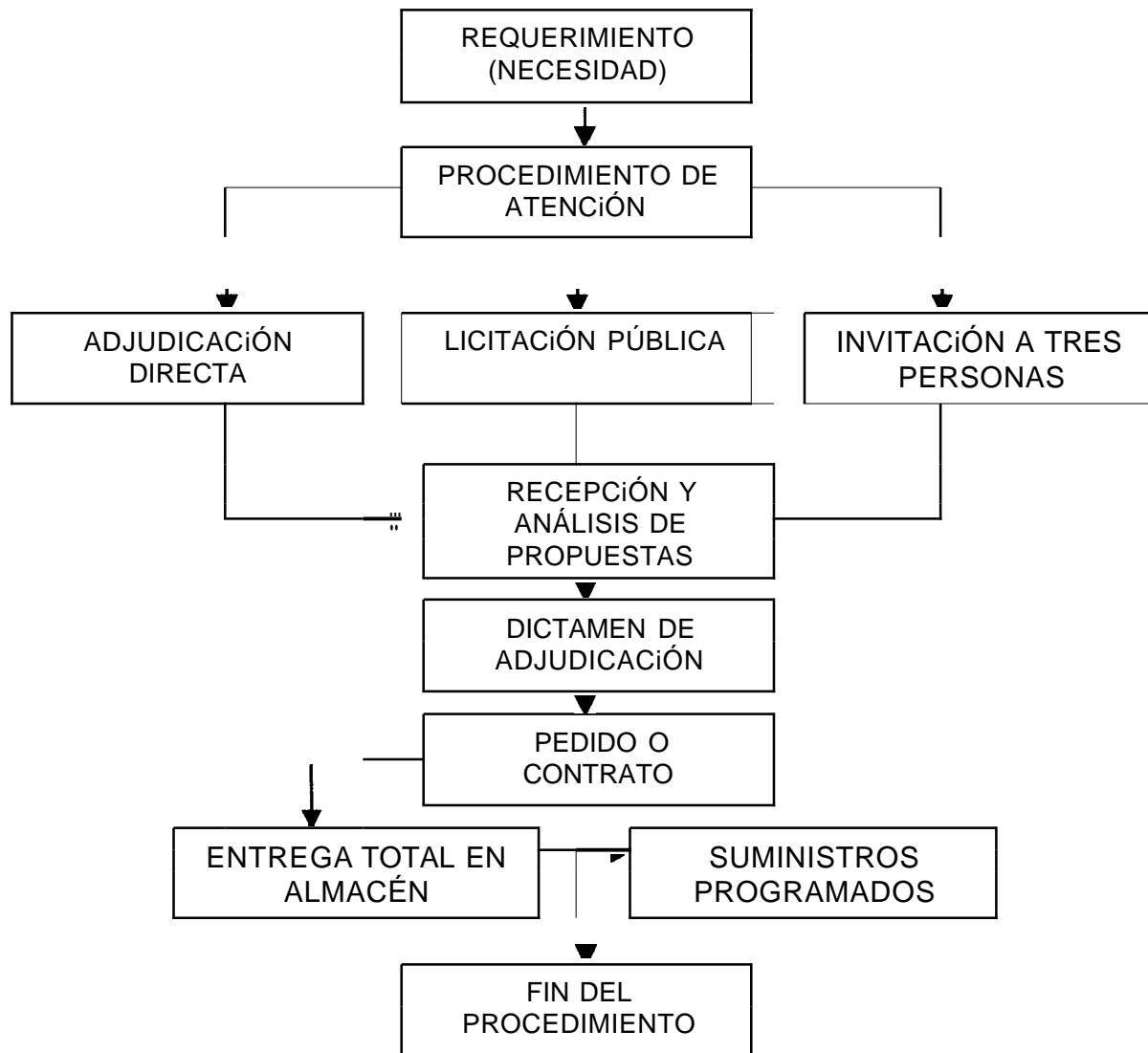
<b>ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LOS PROGRAMAS ANUALES</b>
--

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones.</li><li>2. Objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos.</li><li>3. Unidades responsables de su instrumentación.</li><li>4. Programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones.</li><li>5. Programa de adquisición de bienes para su posterior comercialización, considerando los que serán sujetos a procesos productivos.</li><li>6. Existencias de los bienes en cantidades suficientes.</li><li>7. Estimación de plazos de suministro.</li><li>8. Avances tecnológicos incorporados a los bienes.</li><li>9. Planos, proyectos y especificaciones de los bienes.</li><li>10. Normas conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y las de Carácter Internacional.</li><li>11. Requerimientos de Mantenimiento de los Bienes Muebles.</li><li>12. Calendarización física y financiera de los recursos necesarios.</li></ol> |
|---|

Los apartados que integran esta sección, si bien no agotan el tema, permiten ordenar y analizar los procedimientos que sirven de base para la adjudicación y contratación de los bienes y servicios que requieren las Unidades Administrativas de la administración pública para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios, a que están obligados por Ley.

Enseguida se presenta al lector un esquema que integra el proceso general de las adquisiciones a fin de que se identifiquen las distintas etapas que lo conforman.

### PROCESO DE ADQUISICIONES



### 3.3.1. Licitaciones públicas

La Carta Magna consagra en su artículo 134 los principios que rigen y norman las actividades de compra de bienes y contratación de servicios por parte de la administración pública.

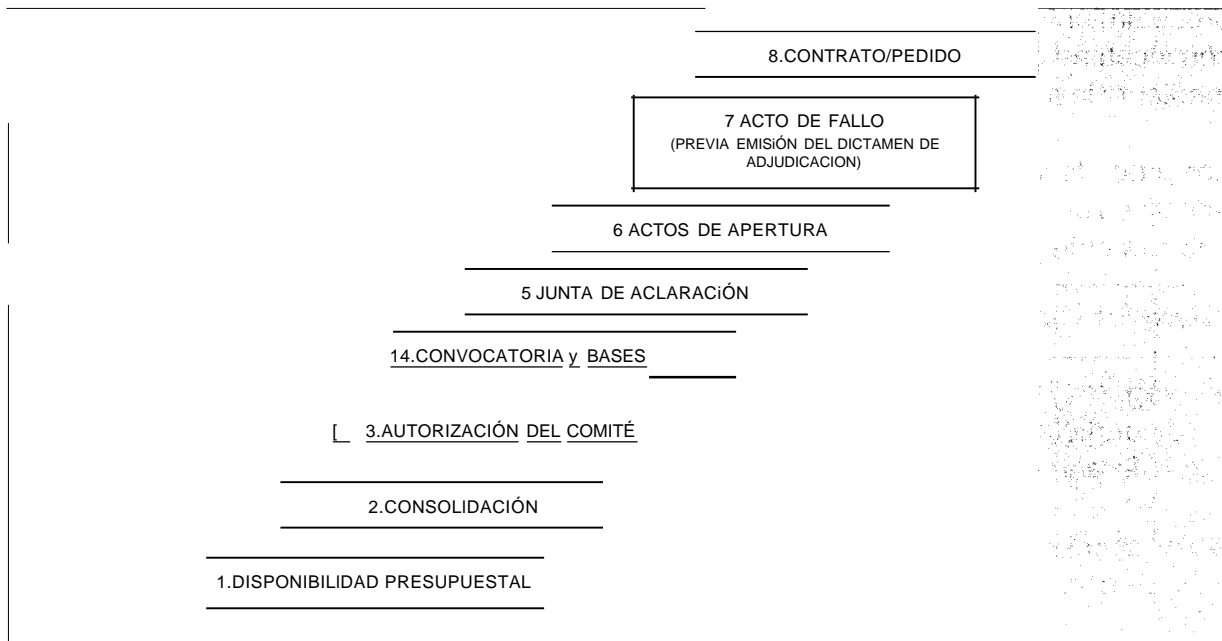
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo segundo de su artículo 134, establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobres cerrados, que serán abiertos públicamente.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público por su parte, en su artículo 27, señala que "Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria abierta, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, el cual, será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establezca la Ley en cuestión".

La licitación es un procedimiento regido por leyes de orden público y es un acto reglado que implica una serie de actividades y etapas que se inscriben dentro de un proceso administrativo, que comprende desde la planeación, hasta el control y la evaluación.

A fin de tener una visión más precisa del término licitación como procedimiento de compra gubernamental, es conveniente identificar que el vocablo proviene de la voz latina "*licitatione*" que se deriva del ablativo "*licitatio-Onis*" que significa "venta en subasta". Este procedimiento generalmente tiene como propósito la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la contratación de servicios u obras públicas y se realiza para obtener las mejores condiciones en términos de precio, calidad y financiamiento como ventajas para el beneficio del comprador o contratante.

## ESTRUCTURA DE LA LICITACIÓN



La licitación es un procedimiento que sirve a la administración pública para seleccionar a sus contratantes y es de carácter obligatorio de acuerdo a la norma jurídica que regula dicha actividad. En virtud de ello es conveniente señalar que el procedimiento administrativo de acuerdo al artículo 2º, fracción XII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es el "Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que proceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento los cuales son necesarios para su perfeccionamiento condicionan su validez y persiguen un interés general".

En otras palabras, los procedimientos administrativos son el mecanismo mediante el cual, se realizan una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponda a la autoridad administrativa, de ahí, que la licitación pública se considere como un procedimiento, ya que es una actividad formalmente administrativa que a diferencia del procedimiento jurisdiccional, no implica un conflicto de partes, sino de expectativas de contratación con la administración pública, controversia detonada por la propia administración que convoca a la licitación y que es la encargada de resolverla a través del fallo.

La licitación pública tiene también como característica el ser un procedimiento abierto, toda vez que la invitación o convocatoria que haga la administración pública deberá ser indeterminada en el número de participantes. De ahí que durante el proceso de licitaciones públicas, cualquier interesado que reúna los requisitos legales, técnicos y económicos que se exigen por parte de la convocante está en posibilidad de participar.

En coincidencia con algunos especialistas, la licitación pública es también una institución de derecho público regida por el derecho administrativo que puede definirse como un procedimiento administrativo de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la recepción, análisis y evaluación de propuestas u ofertas.

Los procedimientos licitatorios de carácter público están regidos invariablemente, por los principios jurídicos de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que se caracterizan básicamente por los siguientes aspectos:

<b>CONCURRENCIA</b>	<b>IGUALDAD</b>	<b>PUBLICIDAD</b>	<b>OPOSICIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la mayor participación de oferentes.</li> <li>• Tener una base de selección más amplia.</li> <li>• Buscar las mejores condiciones económicas, técnicas y legales posibles.</li> <li>• Publicar la convocatoria con toda oportunidad, para que los interesados tengan pleno conocimiento del llamado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rige para todas las fases del procedimiento.</li> <li>• El pliego de condiciones, no puede crear favoritismos.</li> <li>• Las propuestas deben mantenerse en secreto hasta el acto de apertura.</li> <li>• Las ofertas deben ajustarse estrictamente a lo señalado en las bases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica la posibilidad de que todos los interesados conozcan de todo lo relativo al proceso, desde el llamado a formular sus propuestas, hasta sus etapas conclusivas.</li> <li>• Debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento: convocatoria; apertura de sobres e informar sobre los dictámenes producidos para la evaluación de las ofertas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica la intervención de los interesados a las discusiones de controversias de intereses de dos o más particulares.</li> <li>• Faculta a los interesados para que puedan impugnar las propuestas de los demás y a su vez para defender la propia de las impugnaciones de otras.</li> <li>• Asegura la garantía de debido proceso.</li> <li>• Implica una mayor eficiencia de la administración pública impuesta por el interés público.</li> </ul>

- Carácter de las licitaciones

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su artículo 28 establece que los procedimientos de contratación, mediante licitación pública, pueden ser de carácter nacional o internacional, bajo ciertas circunstancias, condiciones y disposiciones de naturaleza general que señala la Ley, o de manera específica a través de otros ordenamientos que deriven de ella.

Enseguida se presentan de forma esquemática, los rasgos distintivos que sirven como fundamento para determinar el carácter nacional o internacional de las licitaciones públicas.

<b>NATURALEZA DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS</b>	
<b>NACIONALES</b>	<b>INTERNACIONALES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participan sólo personas de nacionalidad mexicana</li> <li>• Adquisición sólo de bienes producidos en el país y que cuentan por lo menos con un 50% de contenido nacional</li> <li>• El contenido nacional, se determinara tomando el costo total de producción de bienes menos los costos de promoción de ventas, comercialización, regalías, embarques financieros.</li> <li>• Los criterios para determinar el contenido nacional de los trabajos o contrato se harán en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.</li> <li>• Al respecto la Secretaría de Economía:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participan personas nacionales y extranjeras.</li> <li>• Adquisición de bienes de origen nacional o extranjero.</li> <li>• Obligatorio conforme a los tratados.</li> <li>• Cuando previa investigación de mercado por parte de la convocante.               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) No exista oferta de proveedores nacionales, en cantidad o calidad requerida.</li> <li>b) Por conveniencia de precios.</li> </ul> </li> <li>• Después haber realizado una nacional.               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) No se presente alguna propuesta nacional, o ninguna cumpla con los requisitos requeridos.</li> </ul> </li> </ul>

<p>a) Establecerá mediante reglas de carácter general los casos de excepción, correspondientes a dichos requisitos.</p> <p>b) Determinará procedimientos expeditos para establecer el grado de contenido nacional de los bienes ofertados, tomando opinión de SHCP y Secodam.</p> <p>c) De oficio o a solicitud de Secodam, puede realizar visitas para verificar que los bienes cumplan los requisitos establecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando se estipule para contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal, o con su aval.</li> <li>• Determinar los casos en que los participantes manifiesten a la convocante que los precios ofertados no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de Comercio Internacional bajo la modalidad de discriminación de precios o subsidios.</li> <li>• Negar la participación a extranjeros cuando no se tengan celebrados tratados con su país este no conceda un trato recíproco a los mexicanos de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento legal en cita.</li> </ul>
---	--

En abundamiento de lo anterior, la Ley de Adquisiciones en su artículo 26 establece que la Secretaría de Economía (tomando en cuenta la opinión de la Contraloría), determinará de acuerdo con lo señalado en el cuadro anterior, la naturaleza de los procedimientos de contratación y los criterios para determinar el contenido nacional de los bienes a ofertar, en razón de las reservas, medidas de transición y otros supuestos establecidos en los Tratados.

Las licitaciones públicas nacionales por regla general deben realizarse cuando se presenten algunos de los supuestos que prevé la Ley en sus artículos 26 y 28, Y de manera excepcional, cuando se registre alguna de las situaciones, que dicho ordenamiento considera en su artículo 8.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Adquisiciones, la Secretaría de Economía, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de marzo de 2000 el Acuerdo por el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público, para la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.

El Acuerdo, además de señalar una serie de normas, establece el método que debe aplicarse para determinar el grado de contenido nacional que servirá de base para determinar si las licitaciones públicas serán nacionales o no. Igualmente determina los bienes que producen algunas ramas industriales condicionados por el 50% de contenido nacional que podrán adquirirse localmente, ya sea a través de licitaciones públicas o mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

En el Tratado de Libre Comercio, en específico dentro del capítulo de compras gubernamentales se han acordado una serie de reservas específicas, de carácter monetario que pueden ser transitorias o permanentes.

- **Transitorias**

México se reserva el derecho de no licitar internacionalmente un porcentaje, tanto de la obra pública contratada por todas las dependencias y entidades, como de las Adquisiciones de Bienes y Servicios de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad. Al entrar en vigor los tratados, dicho porcentaje será del cincuenta por ciento y se reducirá gradualmente, hasta un treinta por ciento. En el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte, dicha reserva, desaparecerá a partir del año 2003.

- **Permanentes**

México se reserva el derecho de que algunas dependencias y entidades de la administración pública federal, realicen compras de carácter nacional, excepto Petróleos Mexicanos y la



Comisión Federal de Electricidad. En este contexto, el sector público federal paraes-total tiene la facultad y el derecho de no licitar internacionalmente una cantidad equivalente, en moneda nacional, a mil millones de dólares anuales. A partir del año 2003, este importe se incrementará al equivalente, en moneda nacional, a mil doscientos millones de dólares en términos reales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir del año 2003, se sumará a esta reserva permanente con la cantidad de trescientos millones de dólares para las compras de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

Por lo que toca a las licitaciones públicas nacionales (que se pueden considerar dentro de la reserva), sólo pueden realizarse mediante alguna de las condiciones que a continuación se señalan:

1. Cuando el valor estimado al contrato sea menor al monto de los umbrales.
2. Cuando el contrato sea de un monto mayor al de los umbrales, debe hacerse con cargo a la reserva permanente o transitoria, según sea el caso.
3. Cuando el objeto del contrato se refiera a servicios excluidos de la aplicación de los tratados.
4. Cuando se trate de compras de bienes agrícolas para el fomento de programas de apoyo a la agricultura.
5. Por adquisición de bienes agrícolas para la alimentación humana realizadas por L1CONSAyeIDIF.
6. Por compra de bienes sujetos a restricciones cuantitativas o permiso de importación.
7. Por la compra de medicamentos para la S.S.A, IMSS, ISSSTE, Sedena y SM, y que no estén patentados actualmente en México, o cuando dichas patentes hayan expirado a la entrada en vigor del tratado.
8. Por compras para la reventa comercial en tiendas gubernamentales.
9. Cuando se trate de la contratación de servicios de transporte, que formen parte o sean conexos a un contrato de compra.
10. Por adquisiciones y/o contrataciones, que se ubiquen dentro de las circunstancias previstas en el párrafo 2 del artículo 1016 del TLCAN.

El Reglamento de la LAASSP en su numeral 24 establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios sujeto a la aplicación de las disposiciones en materia de compras del sector público de los tratados, previamente a la publicación de la convocatoria respectiva, las dependencias y entidades cubiertas deberán contar con la opinión de la Secretaría de Economía cuando la licitación pudiera tener el carácter nacional, de conformidad con las reglas que ésta emita en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados, dicha opinión se emitirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la recepción de las solicitudes, una vez transcurridos, se entenderá a la licitación como incluida en la reserva de los tratados.

Los procedimientos de adjudicación, incluyendo los relativos a las licitaciones públicas que se realicen de conformidad a los Tratados de Libre Comercio, deben desarrollarse teniendo en cuenta los siguientes criterios:

<b>PRINCIPIOS PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON BASE EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO</b>		
<b>COBERTURA INSTITUCIONAL</b>	<b>RELACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>VALOR DE LOS CONTRATOS</b>
(Lista de dependencias y entidades)  <ul style="list-style-type: none"> <li>● Entidades del gobierno federal</li> <li>● Empresas gubernamentales</li> <li>● Entidades de los gobiernos estatales y provinciales</li> </ul>	(Listas positivas y negativas)  <ul style="list-style-type: none"> <li>● Relación de bienes</li> <li>● Relación de servicios</li> <li>● Relación de servicios de construcción</li> </ul>	(Umbrales)  <ul style="list-style-type: none"> <li>● De las entidades</li> <li>● De las empresas gubernamentales</li> <li>● De las entidades de los gobiernos estatales y provinciales</li> </ul>

En la actualidad México ha suscrito diez Tratados de Libre Comercio con diferentes países, mismos que se enuncian a continuación:

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte celebrado entre México, Estados Unidos de Norte América y Canadá.  
(NAFTAoTLCAN, capítulo X; D. O. F. 20/XII/1993)

2. Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Colombia y Venezuela.  
(G.- 3, capítulo 15; D. O. F. 9/111995)
3. Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Costa Rica.  
(Capítulo XII; D. O. F. 10/1/1995)
4. Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Bolivia.  
(Capítulo XIV; D. O. F. 11/111995)
5. Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y la República de Nicaragua.  
(Capítulo XV; D. O. F. 1NII/1998)
6. Tratado de Libre Comercio entre México y Chile (Este Tratado no tiene capítulo de compras gubernamentales).  
(Capítulo XIV; D. O. F. 28NII/1999)
7. Tratado de Libre Comercio entre México y el Estado de Israel.  
(Capítulo VI; D. O. F. 28NI/2000)
8. Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, la decisión del consejo conjunto de dicho acuerdo y la decisión del consejo conjunto del acuerdo interno sobre comercios y cuestiones relacionadas con el comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.  
(D. O. F. 26NI/2000)
9. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas del Salvador, Guatemala y Honduras (El capítulo de compras de este Tratado aún no entra en vigor). (Triángulo del Norte; D. O. F. 14/111/2001)
10. Tratado de Libre Comercio entre México y EFTA (D.O.F. 28N1/2001)

Por lo que se refiere a las licitaciones públicas internacionales que se realicen al amparo del artículo 28, fracción 11, inciso "b" de la Ley de Adquisiciones, se señala que este procedimiento puede aplicarse cuando previa investigación de mercado por parte de las dependencias o entidades públicas, se detecte que no existe oferta de proveedores nacionales con respecto a los bienes o servicios requeridos en cantidad calidad, o bien, que sea conveniente en términos de precios.

El Reglamento de la ley en su artículo 23 establece los métodos que se deben seguir en uno u otro caso. En el cuadro siguiente se indican las actividades mínimas, que se deberán realizar para optar por este tipo de licitaciones.

<b>METODOLOGÍAS PARA DETERMINAR LA INEXISTENCIA DE PROVEEDORES NACIONALES POR:</b>	
<b>Insuficiencia de ofertas en términos de cantidad o calidad</b>	<b>No convenir en términos de precios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis de información en la que se advierta, que habiendo celebrado por lo menos un procedimiento de licitación pública nacional, en un lapso no mayor a doce meses anteriores a la investigación, sólo se hayan presentado propuestas que no cubrieran los requisitos técnicos solicitados.</li> <li>● Análisis de información de la que se desprenda que los productos nacionales no satisfacen adecuadamente las necesidades para las que son requeridas, debiendo acreditarse las deficiencias de calidad.</li> <li>● Análisis de información de cámaras, asociaciones, agrupaciones industriales o comerciales representativas del ramo correspondientes, en la que se muestre la inexistencia en el mercado nacional de los bienes o servicios requeridos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comparación de los precios en el mercado nacional prevaleciente al menos con un año de anterioridad a la fecha de realización del estudio, con los precios de los mismos bienes ofrecidos en el extranjero.</li> <li>● La comparación de precios deberá hacerse al menos recabando los precios de dos proveedores extranjeros, preferentemente fabricantes, y bajo condiciones de entrega con destino final en Territorio Mexicano y pago de impuestos. Si los precios no corresponden a fabricantes, deberá señalarse la razón de ello.</li> <li>● Comparación del precio del bien en México, en el año inmediato anterior, a la fecha de realización del estudio de comparación, con el que la propia contratante u otras Dependencias o Entidades hayan adquirido el bien de las mismas características en el extranjero.</li> <li>● Comparación del precio nacional con el que resulte de realizar las actualizaciones correspondientes, conforme a las publicaciones de índices o referencia de precios internacionales.</li> </ul>

Las dependencias o entidades públicas de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de la Ley, no necesitarán la opinión de la Secretaría de Economía para convocar a una licitación de carácter internacional.

En suma, las licitaciones públicas de carácter internacional pueden efectuarse de acuerdo a las reglas y criterios establecidos en los Tratados de Libre Comercio o bien, de forma abierta, es decir, sin que dicho procedimiento tenga que sujetarse a las condiciones de cobertura, ya los umbrales, que se pactaron en los tratados.

La cobertura se refiere a la relación de dependencias y entidades ubicadas dentro del capítulo de compras gubernamentales. En dicho apartado, también se considera una lista de tipo negativo y otra de tipo positivo, que comprenden los bienes y servicios considerados en los acuerdos establecidos por los Tratados de Libre Comercio.

En lo que hace al término umbrales, éste se refiere a los montos establecidos a partir de los cuales existe la obligación, de efectuar una licitación pública conforme a los montos establecido en los Tratados. Dichos umbrales, se actualizan cada dos años con base a los índices del productor.

Independientemente del carácter que adopten las licitaciones públicas, es decir ya sea que se trate de nacionales o internacionales, dicho procedimiento debe cubrir y cumplir cuando menos con los siguientes pasos de conformidad con lo que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<b>FASES DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS</b>	
<b>Actividades:</b>	<b>Artículos:</b>
1. Sin comentario	29,30
2. Formulación de bases	31
3. Difusión, revisión por parte de los licitantes	31
4. Junta de aclaración y modificación de bases en su caso.	31-111 y 33 penúltimo y último párrafo.
5. Acto de presentación y apertura de proposiciones y revisión de la documentación en forma cuantitativa	35 LAASSP y 39 RLAASSP.

6. Sin comentario	35-111 y IV LAASSP.
7. Sin comentario	35-V
8. Elaboración del acta de la segunda etapa	35-VI.
9. Sin comentario	35-V-, 2° párrafo y 37.

- Convocatorias

Es el anuncio público escrito con que se cita o llama a distintas personas físicas o morales, para que concurren en un lugar y/o acto determinado.

Para otros efectos, la convocatoria es el acto mediante el cual se inicia formalmente el procedimiento licitatorio y tiene como finalidad básica, hacer del conocimiento público la intención que determinada dependencia o entidad tiene de adquirir o contratar algún satisfactor.

El procedimiento de contratación mediante licitación pública, se inicia a partir del diseño y publicación de las reglas, los requisitos, los elementos y los procedimientos que deben seguirse, los cuales se resumen en las convocatorias.

Dichas características se presentan a continuación.

<b>REGLAS BÁSICAS PARA LAS CONVOCATORIAS</b>	
1.	Invitación pública, para que libremente, se presenten propuestas (Art. 27).
2.	Emitir convocatoria, sólo cuando se cuente con la autorización global o específica del Presupuesto de Inversión y de Gasto Corriente (Art.25). Excepcionalmente, pero con previa aprobación, se podrá convocar sin autorización.
3.	Referirse a uno o más bienes o servicios (Art. 29).
4.	Publicarse en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 30).
5.	Difundirse a través de los medios de comunicación electrónica (Art. 29, fracción II de la LAASSP).

El Reglamento de la LAASSP en su artículo 22 establece que la licitación pública se inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación; y añade en su artículo 26, que las modificaciones que se hagan con respecto a éstas, deben ser publicadas también en dicho periódico por una sola ocasión, por lo que no podrá autorizarse alguna otra publicación o difusión por otros medios cuando ello implique el pago a un tercero.

Uno de los objetivos fundamentales de las convocatorias es precisamente hacer del conocimiento de los destinatarios, una situación específica con respecto a una intención de compra, o arrendamiento de bienes, o en su caso, de la contratación de un servicio en particular, el contenido de las mismas debe ser claro y preciso, por lo cual, dicho documento debe contener cuando menos los elementos que a continuación se enuncian:

### **CONTENIDO MÍNIMO DE LAS CONVOCATORIAS**

1. Nombre de la dependencia o entidad convocante.
2. Lugar, fecha y hora para: Obtención de bases de licitación, costo y forma de pago de las bases, Celebración de las 2 etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, visita al sitio donde se realizan los trabajos.
3. Señalar las 5 partidas o conceptos de mayor monto (en orden decreciente), descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios requeridos.
4. Lugar y plazo de entrega de los bienes y/o de prestación de los servicios.
5. Indicar, en caso de arrendamiento de bienes muebles, si éste es con o sin opción a compra.
6. Condiciones de pago y momento en que se hace exigible el mismo.
7. Porcentaje de anticipos, que se otorgan en su caso.
8. Si es nacional o internacional.
9. Si se realiza o no bajo la cobertura de algún tratado.
10. Idioma o idiomas, en que podrán presentar las proposiciones.
11. Señalar que ninguna condición contenida en las bases o en las proposiciones, podrán ser negociadas.

12. Indicar, que no pueden participar personas que se encuentren en los supuestos del arto 50 de la LAASSP.
13. Forma en que los licitantes, acreditarán su personalidad legal, experiencia y capacidad técnica y financiera.
14. Señalar el porcentaje de contenido nacional, requerido en su caso.
15. En caso de reducción de plazos hacer la indicación de quien autorizo la reducción y la fecha en que ésta se otorgó.
16. Otros requisitos, que se estimen pertinentes.

En el cuadro siguiente se describen las actividades y/o modificaciones que deben realizarse en caso de que sea necesario efectuar algún cambio, así como las reglas que deben cumplirse en un momento dado, cuando haya adecuaciones a las convocatorias.

#### **ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LAS ADECUACIONES**

1. Modificaciones, siempre y cuando, ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes (Art. 33)
2. Modificaciones de plazo y otros aspectos, a partir de la fecha de publicación (incluso hasta el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones) (Art. 33)
3. Difusión de las modificaciones, a través de los mismos medios utilizados para su publicación (Art. 33). Cabe aclarar que no será necesaria la publicación, cuando las modificaciones se deriven de la junta de aclaraciones.
4. Ninguna modificación, puede comprender la sustitución o variación de los bienes o servicios convocados originalmente, o bien la adición de otros, de distintos rubros, o de una variación significativa a la de sus características originales (Art. 33)

- Bases

A continuación se señalan algunos de los principios que deben tenerse en cuenta en el proceso de formulación de las bases.



PRINCIPIOS	CARACTERÍSTICAS
Legalidad	Estricto apego a la Ley.
Claridad	Redacción simple, que señale de manera accesible, lo que se va a demandar.
Objetividad	Describir de manera explícita y concreta los bienes o servicios que se van a requerir.
Imparcialidad	Condiciones iguales para todos los participantes.

Jorge Fernández Ruiz en su obra de *Derecho Administrativo*, dentro del capítulo VIII referente a Contratos Administrativos, señala que la denominación "pliego de bases y condiciones", comprende, distintos instrumentos escritos que contienen normas jurídicas, ya sean de alcance general o particular o, reguladoras del procedimiento de contratación en su preparación y posterior adjudicación.

El pliego es elaborado unilateralmente por el ente público estatal, quien convocará a la licitación.

En relación con la naturaleza, alcance y significado que tienen las bases o pliegos de condición dentro del contexto de las licitaciones públicas, el jurista Genaro David Góngora Pimentel señaló el 14 de julio 1994: Las bases o pliegos de condición constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, 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, es decir, incluyendo por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios.

Las bases de toda licitación producen también efectos jurídicos propios, el órgano licitante no puede modificarlas y no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.

En suma, las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de adquisiciones o de obra.

Las bases de licitación por regla general, parten de la norma legal que rige la función pública y del principio legal que establece, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza. En este sentido, las bases de licitación deben contener:

- **Condiciones contractuales**

Se integran por un conjunto de normas que establecen los derechos y obligaciones de la convocante, los oferentes y los adjudicatarios.

- **Condiciones reglamentarias**

Se integran por un conjunto de reglas que regulan, en estricto sentido, el procedimiento licitatorio.

Una característica más de la estructura de las bases de licitación, es que éstas se integran por disposición de carácter general y especiales. Las primeras se celebran para aplicarse a todos los contratos de la administración pública, o por lo menos a una categoría determinada de los mismos; además no se realizan para cada licitación, sino que ya se encuentran elaboradas previamente.

Por lo que respecta a las disposiciones de carácter especial, éstas se formulan para cada una de las licitaciones y contratos a celebrar y constituyen un complemento para cada caso concreto de las bases generales.

Es importante señalar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su artículo 31, establece de manera contundente los elementos mínimos que deben considerarse para la formulación de las Bases de Licitación, que determinan en todos los sentidos el éxito o el fracaso del procedimiento de Contratación Pública.

En líneas generales, el cuadro siguiente destaca los componentes fundamentales que deben considerarse en la elaboración de las bases:

**CONTENIDO MÍNIMO DE LAS BASES**

1. Nombre, denominación o razón social de la convocante.
2. Forma de acreditación de la existencia y personalidad jurídica del licitante.
3. Fecha hora y lugar de la: junta de aclaración de las bases, siendo optativa la asistencia o no a dicha reunión; celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato.
4. Causas de descalificación: Incumplimiento de alguno de los requisitos y comprobación de que algún licitante haya acordado con otro(s), el elevar los precios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes.
5. Idioma(s), además del español, en su caso, en que deben presentarse las proposiciones.
6. Anexos técnicos y folletos que pueden presentarse en el idioma del país de origen, acompañados de una traducción simple al español. (Sólo en licitaciones internacionales).
7. Moneda en que se cotizará y efectuará el pago: en moneda extranjera a proveedores extranjeros y en moneda nacional al tipo de cambio vigente a proveedores nacionales.
8. No podrán ser negociadas las condiciones contenidas en las bases, ni en las proposiciones de los proveedores.
9. Criterios claros y detallados para la adjudicación de contratos (art. 36).
10. Descripción completa de los bienes o servicios, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos.
11. Información específica que se requiera sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación requerida.
12. Relación de refacciones que deben cotizarse cuando sean parte integrante del contrato.

13. Aplicación de normas de calidad (art. 20, Fracc. VII).
14. Relación de dibujos, cantidades, muestras o pruebas que se realizarán y métodos para ejecutarlos.
15. Plazos y condiciones de entrega.
16. Lugar donde se efectuará la entrega, dentro del territorio nacional.
17. Requisitos que deben cumplir los participantes, los cuales no deberán limitar la libre participación de los interesados (art. 31, fracc.XI, LAASSP).
18. Condiciones de precio, pago y momento en que éste, se haga exigible.
19. Cuando se trate de adquisiciones de bienes muebles, podrá establecerse la parte del pago que se hará en dinero y en especie siempre y cuando, el numerario sea mayor sin perjuicio de la L.G.B.N.
20. Datos de las garantías.
21. La indicación para el otorgamiento de anticipos y el momento de entrega. La cantidad que se destine no puede ser mayor al 50 por ciento del monto total del contrato.
22. Adjudicación a un solo proveedor o procedimiento de abasto simultaneo (art. 39), número de fuentes de abastecimiento requeridas, y los porcentajes que se adjudicarán a cada una y los porcentajes del diferencial del precio.
23. Contratos abiertos (art. 47).
24. Penas convencionales por atraso en las entregas, o en la prestación de los servicios.
25. Sanciones para el proveedor en caso de no cumplir con la firma del Contrato (art. 60).
26. Términos y condiciones a las que se sujetarán los participantes que envíen sus proposiciones por servicio postal, mensajería, y otros medios.
27. No exigir requisitos distintos a los señalados por la Ley de Adquisiciones para la participación, contratación o adjudicación.

En adición, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones en su artículo 28 estipula que en el caso de las licitaciones públicas nacionales, las entidades y dependencias deben incluir como parte del contenido de sus bases: el requisitos de que los interesados anexen a la propuesta técnica; un escrito que bajo protesta de decir verdad manifieste, "que son de nacionalidad mexicana" y "que la totalidad de los bienes que ofertan y entregan son producidos en México y que tienen un grado de contenido nacional de por lo menos el cincuenta por ciento" y los correspondientes en los casos de excepción, que establezca la Secretaría de Economía.

Es importante que los licitadores y servidores públicos vinculados con los procesos licitatorios identifiquen la trascendencia y el papel fundamental que juegan las bases dentro de los procedimientos de adjudicación. Por ello se mencionan a continuación algunos de los aspectos que el artículo 30 del reglamento, señala con respecto al contenido de dichos pliegos de condiciones:

1. Anexar un formato en el que se señalen los documentos requeridos para participar, los cuales, deben estar relacionados con los puntos específicos de las bases en los que se solicitan.
2. Indicar que los licitantes deben entregar junto con la propuesta técnica, copia del recibo de pago de las bases respectivas, ya que de lo contrario no se admitirá su participación.
3. Precisar como un requisito, que los licitantes entreguen junto con la propuesta técnica, una declaración escrita bajo protesta de decir la verdad con respecto a: "No encontrarse en alguno de los supuestos establecidos, por el artículo 50 de la Ley".
4. Precisar el método que se aplicará para la realización de pruebas, así como el resultado mínimo que deba obtenerse, para verificar si se cumple con las especificaciones requeridas por parte de la convocante.
5. Establecer según el caso, un precio máximo de referencia a partir del cual (sin excepción), los licitantes ofrezcan como parte de su propuesta económica, porcentajes de descuento que serán objeto de valuación y adjudicación.
6. Establecer el agrupamiento de varios bienes o servicios en una sola partida, siempre y cuando, con ello no se limite la libre participación de cualquier interesado.

7. Precisar como requisito para los licitantes, una declaración de integridad en la que manifiesten bajo protesta de decir la verdad: "Que se abstendrán de adoptar conductas por sí mismos o a través de interpósitas personas para que los servidores públicos de la dependencia o entidad induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes".

El artículo 31 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones señala con respecto al contenido de las bases, que las dependencias y entidades deben consignar la presentación conjunta de proposiciones, por parte de los licitantes.

En este contexto, las áreas convocantes deben indicar como parte de sus pliegos de condiciones, que las personas que adopten esta figura tendrán derecho a participar cuando, alguno de los integrantes del grupo adquiera un ejemplar de las bases y siempre y cuando celebren entre ellos un convenio, en los términos de la legislación aplicable.

Enseguida se muestran algunas de las características y normas que deben considerarse y cumplirse, dentro del marco que define el proceso de las Bases de Licitación Pública.

#### **NORMAS Y PROCEDIMIENTOS**

1. No exigir requisitos distintos a los previstos en la Ley (art. 31).
2. Incluir como mínimo los requisitos señalados en los artos 30 y 31 de la LAASSP y 31 del RLAASSP.
3. Publicar en el Diario Oficial de la Federación.
4. El costo de las bases, se determinará en función a la recuperación de las erogaciones por la publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen(art. 29). Considérese el art 27 del RLAASSP.
5. Las bases pueden consultarse previamente a su compra, de manera física o a través de los medios de difusión que se hayan empleado para ello.
6. Pueden adquirirse en el lugar que señale la convocante, o a través de los medios de difusión que se hayan establecido.
7. Pueden modificarse, siempre que los cambios no tengan por objeto limitar la participación de los licitantes.

8. Pueden modificarse a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria (incluso hasta el sexto día natural, previo al acto de presentación y apertura de propuestas).
9. Informar sobre las modificaciones hechas a las bases, a través de los mismos medios utilizados o en el Diario Oficial de la Federación.
10. Pueden modificarse, siempre que este acto, no implique la sustitución, adición o variación de los bienes o servicios que hayan sido convocados originalmente.
11. Las modificaciones que se deriven de las juntas de aclaración, no requieren su publicación; siempre y cuando, se entregue copia del acta respectiva a los licitantes, que hayan comprado las bases.
12. Las modificaciones, derivadas de las juntas; deben considerarse (incluirse) como parte integral de las bases.
13. Pueden participar los licitantes en las juntas de aclaración.
14. Los licitantes pueden enviar sus proposiciones por servicio postal, mensajería u otros medios, sin que ello limite su asistencia a los diferentes actos de licitación.

El artículo 29 del Reglamento de la LMSSP establece que las dependencias y entidades, no podrán establecer en las bases de licitación requisitos que infrinjan la libre participación de los interesados, como en el caso de los siguientes ejemplos:

1. Experiencia superior a un año (salvo en los casos justificados que autorice en forma expresa el titular del área solicitante, quien debe indicar las causas que justifiquen dicha autorización).
2. Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.
3. Capitales contables (cuando se cuente con la autorización expresa del titular del área solicitante), que en este caso no podrán ser superiores al veinte por ciento del monto total de la oferta de cada licitante, debiéndose indicar en las bases de licitación, los aspectos que serán evaluados y que deberán cumplir. La comprobación se realizará con la última declaración ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a opción del licitante mediante estados financieros auditados, sólo para este efecto.

4. Contar con sucursales o representantes, regionales o estatales, cuando resulte necesario proveer los bienes o prestar los servicios en los términos requeridos.
5. Estar inscrito en los registros internos de proveedores o de calidad que hayan establecido para agilizar la evaluación de las propuestas, excepto cuando estos sean optativos y su cumplimiento no sea causa de descalificación.

El mismo Reglamento en su artículo 27 establece que el costo de las bases será fijado mediante una cantidad equivalente a la décima parte del costo estimado por publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, incrementándose en un diez por ciento para quienes las adquieran en forma impresa en el domicilio de la convocante por concepto de reproducción de la documentación que se entregue.

Los costos relativos a indirectos, asesorías, estudios, materiales de oficina, mensajería u otros relacionados con la preparación de las bases no podrán incluirse. Las bases de licitación podrán entregarse gratuitamente siempre que así se indique en la convocatoria e invitación.

- **Reglas y Criterios**

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, señala que para el Procedimiento de Contrataciones se deben seguir y cumplir con las condiciones que a continuación se indican.

REGLAS	CONDICIONES	CRITERIOS
<p>1. Establecer las mismas condiciones y requisitos para los participantes, en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ tiempo y lugar de entrega.</li> <li>✓ Forma y tiempo de pago.</li> <li>✓ Penas convencionales.</li> <li>✓ Anticipos y garantías.</li> <li>✓ Igual acceso a la información.</li> </ul>	<p>1. Determinar el Carácter Nacional o Internacional del procedimiento de contratación con base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Criterios de contenido nacional de los bienes.</li> <li>✓ Las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.</li> </ul>	<p>1. Difundir, a través de los medios remotos de comunicación electrónica y del D.O.F., la información relativa a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Convocatoria y Bases de Licitación.</li> <li>✓ Modificación de las Convocatorias y Bases.</li> <li>✓ Actas de las juntas de aclaración.</li> <li>✓ Actas de las visitas a instalaciones.</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fallos de Licitaciones.</li> <li>✓ Cancelación de Licitaciones.</li> <li>✓ Datos relevantes de los contratos adjudicados derivados de cualquier procedimiento de contratación (Secodam).</li> </ul>
--	--	--

El Reglamento de la Ley, en relación con la junta de aclaración de bases establece en su artículo 34, que las dependencias y entidades podrán celebrar las que consideren convenientes, atendiendo las características de los bienes y servicios objeto de la licitación. Asimismo, señala que sólo podrán formular aclaraciones las personas que hayan adquirido las bases correspondientes, lo cual deberá acreditarse con copia del pago de las mismas.

El artículo 34 del mismo Reglamento agrega que al concluir la primera junta de aclaraciones, la convocante podrá señalar fecha y hora para la celebración de una segunda o ulteriores juntas.

Los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas de las dependencias o entidades derivadas de la junta de aclaraciones, constarán en el acta que al efecto se levante y contendrá la firma de los asistentes.

La junta de aclaración, debe llevarse a cabo una vez transcurrida la primera mitad del plazo en que las bases de licitación estén a disposición de los interesados y a más tardar, el sexto día natural anterior al del acto de presentación y apertura de proposiciones.

- Requisitos y Plazos

El pago y/o compra de bases, es un requisito ineludible que deben cumplir todos los interesados en participar en un proceso licitatorio. La adquisición de dichos documentos debe efectuarse en el lugar que indique la convocante, o a través de los medios de comunicación que se establezcan por parte de la misma.

En los artículos 27 y 34 de la LAASSP, se enuncia una característica más sobre como deben y pueden presentarse las proposiciones.

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, en su artículo 36, señala que las dependencias y entidades públicas podrán requerir a los licitantes un escrito, a través del cual éstos acrediten su personalidad en el acto de presentación y apertura de propuestas técnicas.

El documento referido además de contener la firma del licitante, debe contener la manifestación bajo protesta de decir la verdad: "Que cuenta con las facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representado".

La acotación señalada debe establecerse previamente en las bases de las licitaciones públicas y debe requerir, fundamentalmente, los siguientes datos:

- **Del licitante**

Clave del registro federal de contribuyentes; nombre y domicilio (y lo mismo, según el caso, para su apoderado o representante).

Tratándose de personas morales, además de lo anterior, el escrito debe incluir, la descripción del objeto social de la empresa; número y fecha de la escritura pública en la (la constitución de la empresa sólo puede contenerse en una sola escritura pública) que conste el acta constitutiva, y según el caso, sus reformas o modificaciones que indiquen nombre, número e inscripción del notario o fedatario público que las protocolizó; así como fecha y datos de suscripción en el Registro Público de Comercio y la relación del nombre de los socios que aparezcan en ella.

- **Del representante del licitante**

Número y fecha de las escrituras públicas en las que consten las facultades suficientes para suscribir las propuestas, deben señalar nombre, número y circunscripción del notario o fedatario público que las protocolizó.

Las propuestas de acuerdo a lo que dispone el reglamento de la Ley, en su artículo 38, deberán ser firmadas autógrafamente por la persona facultada para ello en la última hoja del documento que las contenga, y en aquellas partes que determine la convocante, por lo que no podrán desecharse cuando las demás hojas que las integran y sus anexos carezcan de firma o rúbrica, lo cual deberá indicarse en las bases de licitación o en las correspondientes invitaciones.

Por lo que respecta a las proposiciones que se envíen a través de medios de comunicación electrónica, el artículo referido establece que en sustitución de la firma autógrafa se emplearán los medios de identificación electrónica que disponga la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 27 señala que la licitación pública es el procedimiento que, por regla general, debe adoptarse para la adjudicación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios. A continuación se detalla el método a seguir:

<b>ENTREGA Y PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES</b>	
<b>Entrega de Sobres</b>	<b>Presentación de Propuesta</b>
1. En el lugar de la celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones. 2. A través del servicio postal o mensajería. 3. A través de los medios de comunicación.	1. Firmadas autógrafamente por los licitantes o sus apoderados. 2. Utilizando los medios de identificación electrónica, que establezca la Secodam.

En lo que concierne a la entrega de proposiciones, el artículo de referencia establece que el medio a utilizar, será a elección del licitante, en función de los medios que establezca la convocante.

Para las proposiciones que se presenten o envíen a través de los medios de comunicación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece que compete a la Secretaría de Contraloría asegurar la confidencialidad, el control y la inviolabilidad de los sobres.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en su artículo 34, establece además de los requisitos señalados, que la entrega de proposiciones, se hará mediante dos sobres cerrados. Uno de los sobres debe contener la propuesta técnica y el otro, la propuesta económica; los documentos diferentes a dichas proposiciones serán entregados, a elección del licitante, dentro o fuera del sobre que contenga la propuesta técnica.

Un aspecto importante señalado en el artículo 31, de la Ley, es que "dos o más personas podrán presentar conjuntamente proposiciones en las licitaciones sin necesidad de constituir una sociedad o nueva sociedad en caso de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezca con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes a que cada persona se obligará, así como la manera en que se exigiría el cumplimiento de las obligaciones".

El precepto enunciado en el párrafo anterior también establece que: "la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para ese acto, haya sido designado por el grupo de personas".

La inscripción de los licitantes y la verificación de documentos establece en el mismo artículo 34, las siguientes particularidades.

REGISTRO DE PARTICIPANTES	REVISIÓN DE DOCUMENTOS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previo al acto de presentación y apertura de proposiciones.</li> <li>2. Optativo para el licitante.</li> <li>3. No impide el acceso al acto.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previa y que no sea sobre las Propuestas Técnicas y Económicas.</li> <li>2. Optativo para el licitante.</li> <li>3. Puede presentar su documentación y proposiciones durante el propio acto.</li> </ol>

Las dependencias y entidades que realicen adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante el procedimiento de licitación pública, ya sean de carácter nacional o internacional han de considerar otro elemento importante además de los requisitos. Este es el relativo a los plazos a que deben sujetarse.

El esquema que a continuación se presenta tiene como propósito que el lector identifique lo que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, establece en su artículo 32, con respecto a los plazos.

PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES	
Tiempos Programados	Periodos Modificados
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A partir de la fecha de publicación de la convocatoria, los plazos son para. <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Licitaciones públicas internacionales.</li> <li>✓ No menor a 20 días naturales, en caso de licitaciones, fuera de la cobertura de tratados.</li> <li>✓ No menor de 45 días naturales bajo cobertura de Tratados de Libre Comercio.</li> <li>✓ Licitaciones públicas nacionales.</li> <li>✓ No menor a 15 días naturales.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducción de plazos, a no menos de 10 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, cuando: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Exista razón justificada, por parte del área solicitante de los bienes o servicios.</li> <li>✓ No tenga por objeto, limitar el número de participantes.</li> <li>✓ Exista autorización, por parte del titular del área contratante.</li> </ul> </li> </ol>

- **Acto de presentación y apertura de propuestas**

En el desarrollo del capítulo se han descrito de forma esquemática y simplificada las principales tareas que caracterizan y definen a la licitación pública, sin embargo, es necesario resaltar que uno de los aspectos más importantes de dicho proceso, se consigna en el artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, ya que en él, se describen las actividades que deben desarrollarse, en la primera y segunda etapa del acto en cuestión.

El acto de referencia "es el evento formal durante el cual la dependencia o entidad convocante recibe las ofertas presentadas por los oferentes y analiza que éstas y la documentación que las acompañen, cumplan con los requisitos generales y particulares establecidos por la Ley y por el procedimiento de licitación que se trate. En esta etapa del procedimiento, el concepto "público" se refiere a la relación que guarda el que participa, con la administración pública. Es cualquier interesado que ostente una calidad de proveedor o contratista reconocido por el Estado y que además exige y regula la Ley".<sup>81</sup>

El Reglamento de la Ley en su artículo 39, señala que el acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el servidor público designado por la convocante, quien además será el único facultado para aceptar o desechar las propuestas y, en general para tomar las decisiones durante la realización del acto, en los términos de la Ley y del Reglamento.

El artículo 39 del mismo señala también, que la revisión de la documentación durante el acto de presentación será básicamente de tipo cuantitativo, sin necesidad de entrar en un análisis detallado de su contenido, pues éste, se efectuará durante el proceso de evaluación de las proposiciones u ofertas.

Dicho artículo indica, por otra parte, que a los actos de carácter público de las licitaciones podrán asistir los licitantes cuyas propuestas hayan sido desechadas durante el procedimiento de contratación, así como cualquier persona que, sin haber adquirido las bases, manifieste su interés para estar presente en dichos actos, bajo la condición de que deberán abstenerse de intervenir de cualquier forma, en los mismos y registrar su asistencia.

En la tabla siguiente se señalan los pasos y las acciones mínimas que deben realizarse dentro de cada una de ellas:

---

<sup>81</sup> Ramirez Medrano, Raúl. *Consideraciones Sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. No. 11. 1978. pp. 394 - 395.

<b>PRESENTACIÓN Y APERTURA DE OFERTAS</b>	
<b>Primera TÉCNICA</b>	<b>Segunda ECONÓMICA</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recepción de proposiciones en sobres cerrados.</li> <li>2. Apertura de propuestas técnicas.</li> <li>3. Desecho de propuestas técnicas que omita alguno de los requisitos.</li> <li>4. Mínimo un licitante y dos servidores públicos rubricarán:</li> <li>✓ Las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la convocante en las bases.</li> <li>✓ Los sobres cerrados que contengan las proposiciones económicas, aun la de aquellas propuestas técnicas que hayan sido desechadas.</li> <li>5. Los documentos rubricados quedan bajo custodia de la convocante.</li> <li>6. Si estima necesario la convocante, puede señalar nuevo lugar, fecha y hora para la apertura de las propuestas económicas.</li> <li>7. Se levanta acta señalando:</li> <li>✓ Propuestas técnicas aceptadas para su análisis.</li> <li>✓ Propuestas técnicas desechadas indicando las causas que lo motivaron.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se da a conocer el resultado de las propuestas técnicas.</li> <li>2. Apertura de propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas no fueron rechazadas.</li> <li>3. Lectura del importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos.</li> <li>4. Se rubricarán las propuestas económicas por dos servidores públicos y por un licitante si asiste alguno.</li> <li>5. Señalar lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo.</li> <li>6. La fecha del fallo debe ser dentro de los 20 días naturales, siguientes a la fecha del inicio de la primera etapa.</li> <li>7. La fecha del fallo puede diferirse, siempre que el nuevo plazo no exceda a 20 días naturales contados a partir del plazo originalmente establecido para el fallo.</li> <li>8. Se levantará acta señalando: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El resultado de las propuestas técnicas.</li> <li>✓ Propuestas económicas aceptadas para su análisis y sus importes.</li> <li>✓ Propuestas económicas desechadas y causas que lo motivaron.</li> </ul> </li> </ol>

<p>8. Las actas levantadas serán firmadas por los asistentes.</p> <p>9. Las actas se pondrán a disposición, o se entregara copia de las mismas.</p> <p>10. La falta de firma de algún licitante, no invalida el contenido y efectos del acta.</p> <p>11. Las actas que a partir de esa fecha estén a disposición de los licitantes que no hayan asistido.</p> <p>12. La convocante realizará análisis de las propuestas técnicas aceptadas.</p> <p>13. El resultado de los análisis se darán a conocer a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas.</p>	<p>9. Las actas que se levanten:</p> <p>✓ Serán firmadas por los asistentes.</p> <p>✓ Se pondrán a disposición o se entregará una copia a los participantes.</p> <p>&lt; Tendrán validez en su contenido y efectos, aun cuando falte la firma de algún licitante.</p> <p>✓ Se pondrán a partir de esa fecha a disposición de los licitantes que no hayan asistido, para efectos de su notificación.</p>
---	---

En relación con las actas que deben elaborarse como resultado de la celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, el Reglamento de la Ley en su artículo 35 señala que las dependencias y entidades, pueden precisar en sus bases de licitación (en lugar de notificar personalmente a cada uno de los participantes), el lugar donde serán proporcionadas; siendo de la exclusiva responsabilidad de los licitadores acudir a enterarse de su contenido y obtener copia de las mismas.

En caso de que la convocante decida utilizar el método de notificación señalado, debe colocar las actas en lugar visible al que tenga acceso el público en el domicilio del área responsable del procedimiento de contratación, por un término no menor de cinco días hábiles.

- Evaluación y adjudicación

La fase de evaluación constituye una de las partes claves del proceso de licitación, ya que es a través de ésta, como el Estado puede asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece, en su artículo 36, que las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones,

deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación.

El precepto citado también establece las normas, las condiciones y los principios, que deben considerarse, como base, para la elaboración y expedición del Dictamen, correspondiente como se enuncia a continuación.

<b>CRITERIOS Y PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN Y ASIGNACIÓN</b>		
<b>Normas</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Principios</b>
1. Establecimiento de reglas relativas al costo beneficio. 2. Determinación de criterios de costo-beneficio definible, medible y aplicable a todas las proposiciones. 3. Definición de mecanismos de puntos y porcentajes, sólo en el caso de servicios. 4. Elaboración de mecanismos de puntos y porcentajes, con base a los lineamientos que determine la Secodam.	1. Propuestas solventes, legales, técnicas y económicas, en función con los requisitos establecidos en las bases. 2. Asignación a la propuesta solvente, que presente el precio más bajo.	1. No son objeto de evaluación: ✓ Las condiciones establecidas por la convocante, con el propósito de facilitar la presentación de proposiciones y agilizar la conducción del acto de licitación. ✓ El incumplimiento de requisitos, que no afecten la solvencia de las propuestas 2. La inobservancia de dichas condiciones y requisitos, no son motivo para desechar propuestas.

El artículo 41 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones establece que en la evaluación de las proposiciones económicas se verificará que el precio de los bienes o servicios, no resulte menor al costo que implicaría la producción de los mismos, por lo que sí en alguna propuesta resulta mayor el costo que el precio, la convocante podrá desecharla por estimarla insolvente.

El artículo 42, por su parte, señala que cuando las dependencias y entidades establezcan en sus bases de licitación el mecanismo de costo-beneficio, como criterio de adjudicación deben considerar y definir los siguientes aspectos:



1. La información que para la aplicación de este criterio deberán presentar los licitantes como parte de su propuesta.
2. El método de evaluación que se utilizará, debe ser medible y comprobable.
3. Los conceptos objetos de evaluación tales como mantenimiento, operación, consumibles, rendimientos u otros elementos vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo; así como las instrucciones que deberá tomar en cuenta el licitante para elaborar su propuesta.
4. El procedimiento de actualización de los precios de los conceptos considerados en el método de evaluación.

En este sentido, otro punto importante que prevé el Reglamento de la Ley con respecto al proceso de las evaluaciones económicas, es el relativo al empate que puede presentarse en el precio de dos o más proposiciones. Ante esta circunstancia el artículo 44 del Reglamento hace énfasis en que la adjudicación se efectuará a favor del licitador que resulte ganador manual por insaculación que celebre la convocante en el propio acto del fallo.

El sorteo citado consistirá en la participación de un boleto por cada propuesta que resulte empatada, el cual se depositará en una urna de la que se extraerá el boleto del licitante ganador.

En su último párrafo el artículo 36 de la LAASSP establece que la convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

Con el objeto de que las dependencias y entidades estén en las mejores condiciones para la realización de su proceso de evaluación y adjudicación, el Reglamento de la Ley en su artículo 45 establece que al presentarse un error de cálculo en las propuestas, la convocante tendrá la facultad de rectificar o enmendar dicha anomalía, siempre y cuando, ésta corrección se haga constar en el cuerpo del dictamen referido y que el licitante esté conforme, ya que de no aceptarlo tendrá que desecharse dicha oferta.

- **Fallo**

Reconocido el hecho de que la evaluación es el preámbulo que sirve de base para el cierre del ciclo licitatorio, se tiene que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios,

en su artículo 37, establece las reglas y procedimientos, que deben seguirse para la emisión del fallo o resolución del proceso de adjudicación.

A continuación se señalan las formas y métodos que de conformidad al precepto indicado deben seguir las dependencias y entidades que lleven a cabo procedimientos de licitación pública.

<b>JUNTA PÚBLICA</b>	<b>NOTIFICACIÓN ESCRITA</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pueden asistir los licitantes que hayan participado en el acto de presentación y apertura de ofertas.</li> <li>2. Debe elaborarse un acta del evento, que será firmada por los asistentes.</li> <li>3. Tiene que entregarse copia del acta a los asistentes.</li> <li>4. La falta de firma de algún licitante, no invalida, el contenido y los efectos del acta.</li> <li>5. El acta se debe poner a disposición de los que no hayan asistido al acto para efectos de su notificación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando la convocante, decida sustituir la junta pública, por el medio de comunicación.</li> <li>2. Debe entregarse el aviso escrito, a cada uno de los licitantes, dentro de cinco días naturales, siguientes a la expedición del acta o documento.</li> </ol>

Las dependencias o entidades independientemente de que el fallo se dé a conocer en Junta Pública o a través de notificación escrita, deben comunicar por escrito a los licitantes, las causas o razones por la(s) cual(es) sus propuestas, no resultaron ganadoras.

Es conveniente señalar que en el artículo 46 se enuncia que las dependencias y entidades al momento de emitir su fallo, deben incluir cuando menos los siguientes aspectos:

1. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron desechadas como resultado de su análisis detallado y las razones de ello.
2. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron determinadas como solventes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley.
3. Nombre del licitante a quien se adquiere el contrato de identificación de cada una de las partidas o conceptos y montos asignados.

4. Información para firma del contrato presentación de garantías y en su caso, entregas de anticipos conforme a las bases de licitación o de invitación.

- Incidentes de las licitaciones

El apartado se refiere a los incidentes del proceso de licitaciones públicas que se ven afectados por alguna causa que altera el desarrollo y los resultados previstos por las dependencias y entidades convocantes y contratantes.

En la práctica suele suceder que en algunos casos, los licitantes no satisfacen o cubren las condiciones solicitadas en las bases, por lo que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en su artículo 35, fracc. 1, establece que cuando se proceda "a la apertura de la propuesta técnica, se desecharán las que hubieran omitido alguno de los puntos exigidos por la contratante.

El Ordenamiento citado, en su artículo 38, señala que "las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueran aceptables, y expedirán una segunda convocatoria".

Además señala que "tratándose de licitaciones en las que una o varias partidas se declaren desiertas, la convocante procederá, sólo respecto a esas partidas, a celebrar una nueva licitación, o bien un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda".

En los casos de suspensión temporal o definitiva del proceso licitatorio la Ley de Adquisiciones, en su artículo 38, establece que "las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor, de igual manera, podrán cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas que provoquen la extinción de la necesidad para adquirir o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios, y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad".

En complemento de lo anterior debe agregarse, lo que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios señala en su artículo 57: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede determinar, la nulidad total del Procedimiento de Contratación por causas imputables a la convocante. Asimismo, el artículo 68, establece que la Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación, cuando:

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <p>I.</p> <p>11.</p> | <p>Se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o a las que de ella deriven, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.</p> <p>Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. La dependencia o entidad deberá informar dentro de los tres días hábiles siguientes al acto de suspensión, la justificación del caso, y si con la misma, no se perjudica al interés social o se contravienen las disposiciones de orden público, para que la Contraloría lo resuelva.</p> |
|----------------------|--|

Cuando el mconforme sea quien solicite la suspensión, éste deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Contraloría de conformidad con los lineamientos que al efecto expida; sin embargo, el tercero que se vea perjudicado, podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión.

- Invitación a cuando menos tres personas

En relación con este apartado el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su tercer párrafo, que "cuando las Licitaciones no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez", que garanticen las condiciones óptimas disponibles para el Estado.

<p>La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece, en su artículo 40, que "las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa".</p>
--

En el caso de ambos procedimientos se puede afirmar que el método básicamente, está en función de la naturaleza o fin del acto, así como en los montos que se vayan a erogar por este propósito.

En el cuadro siguiente se destacan algunas de las reglas y/o requisitos que deben seguirse para poder ejercer alguno de los procedimientos de contratación señalados.

LINEAMIENTOS PARA LOS PROCEDIMIENTOS EXCEPCIONALES DE CONTRATACIÓN	
Bases	Requisitos
<p>1. La selección del procedimiento que se elija, debe fundarse y motivarse según las circunstancias que concurran en cada caso.</p> <p>2. La fundamentación y motivación se hará de acuerdo a los criterios de economía, eficacia" eficiencia, imparcialidad y honradez.</p>	<p>1. Los criterios y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción que se seleccione, debe constar por escrito y ser firmada por el titular de área usuaria o requiriente de los bienes o servicios.</p> <p>2. Invitar a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata y con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.</p> <p>3. Seleccionar personas, cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionados con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.</p>

Es pertinente subrayar que los conceptos "fundamentación" y "motivación", constituyen un soporte para la decisión y selección de los procedimientos de "invitación a cuando menos tres personas" o para los actos de adjudicación directa. A continuación se precisa, lo que en términos generales debe entenderse por uno y otro concepto.

- Fundamentación

Este vocablo refiere el fundamento jurídico que sirve de base para la toma de decisiones administrativas y jurisdiccionales. La expresión legal debe entenderse en el sentido amplio, ya que engloba no sólo a la ley, sino también, y según los casos, a la constitución, los principios generales de derecho, los reglamentos y las decisiones de justicia. En síntesis, la fundamentación es la expresión puntual del precepto legal aplicable a cada caso.

- Motivación

El término es fundamentalmente explicativo y está relacionado con el por qué del comportamiento. Se refiere a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto.

Para lograr una adecuada fundamentación y motivación en los procedimientos de excepción a la licitación pública, es conveniente que ambos aspectos consten en el cuerpo del documento de manera que haga evidente la existencia de una adecuación entre los motivos aducidos y las normas o preceptos implicados, es decir, que se configuren de forma concreta las hipótesis normativas previstas en la Ley.

En relación con los documentos que se presentan al Comité o al titular de la dependencia o entidad para que dictaminen la procedencia o improcedencia de celebrar o no, un procedimiento de excepción a la licitación pública, es necesario que el escrito sea firmado por el titular del área solicitante.

El artículo 49 del reglamento de la Ley establece que dicho documento debe contener como mínimo lo siguiente:

1. Descripción de los bienes o servicios.
2. Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de servicios.
3. Motivación y fundamentación legal del supuesto de excepción.
4. Precio estimado.
5. Forma de pago y propuesta.
6. El procedimiento de contratación de propuestas.

Las dependencias o entidades cuando hayan declarado desierto un procedimiento de invitación de cuando menos tres personas, celebrado al amparo del artículo 41 de la ley, podrán realizar una segunda invitación sin necesidad de someter su procedencia a dictamen del comité, de conformidad a lo establecido en el numeral 52 del Reglamento de dicha Ley.

El artículo 40 señala que el titular del área responsable de la contratación a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes anterior acompañando por la copia del escrito aludido y, de un dictamen en el que conste el análisis de las propuestas o las razones para la adjudicación del contrato.

- **Adjudicación, conforme a la naturaleza del acto**

Una vez establecidas las bases y requisitos que caracterizan a las excepciones de la

licitación pública, se mencionan a continuación los fundamentos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en su artículo 41 establece como indispensables para poder llevar a cabo los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa. En el siguiente esquema se describen las circunstancias que deben presentarse para poder ejercer alguno de los métodos de excepción.

<b>BASES O FUNDAMENTOS PARA LOS CASOS DE EXCEPCIÓN</b>	
<b>Supuestos</b>	<b>Supuestos</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En contratos que sólo pueden celebrarse con una determinada persona: obra de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros exclusivos.</li> <li>2. Si existen razones justificadas de marca determinada.</li> <li>3. Por peligro o alteración del orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, o el ambiente de alguna zona o región del país, o por desastres y fenómenos naturales.</li> <li>4. En casos fortuitos o de fuerza mayor y en los que no sea posible obtener los bienes y servicios o realizar la obra mediante licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad. Las cantidades y conceptos deben limitarse a lo estrictamente necesario.</li> <li>5. Cuando existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.</li> <li>6. Para fines exclusivamente de la armada, militares o para garantizar la seguridad interior del país.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Cuando se haya rescindido el contrato por causa imputable al proveedor o contratista que haya ganado una licitación. En este caso se adjudicará el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que el precio no sea superior al 10% de la propuesta inicialmente ganadora.</li> <li>8. Cuando dos licitaciones hayan sido declaradas desiertas.</li> <li>9. Adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes o bienes usados.</li> <li>10. Adquisición de bienes para su comercialización, o para someterlos a procesos productivos.</li> <li>11. Cuando el objeto del contrato sea el diseño o fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos se debe pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituya a favor de la federación o la convocante.</li> </ol>

- |   |  |
|---|--|
| 12. Adquisición de equipo especializado, sustancias y materiales de origen químico, físicoquímicoobioquímico para ser utilizado en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentran autorizados por quien determine el titular de la convocante o el órgano de gobierno. | 15. Servicios de consultoría, asesoría y estudios de investigación cuya difusión pueda afectar el interés público o comprometer información confidencial para el gobierno federal. |
| 13. Adquisición, arrendamientos, y servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados que sean personas físicas o morales.   | 16. Servicios profesionales prestados directamente por personas físicas, que no requieran de la utilización de más de un especialista o técnico.                                   |
| 14. Adquisición de bienes a personas que ofrezcan condiciones favorables por encontrarse en liquidación o disolución, o bien bajo intervención judicial.  | 17. Servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible prever su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.     |
|   | 18. Adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicios de Tesorería de la Federación.                          |

El artículo 50 del Reglamento de la Ley señala que, dentro del supuesto relativo a derechos exclusivos, se ubican las contrataciones que realicen las dependencias o entidades, con personas con las cuales tengan celebrados, convenios o alianzas tecnológicas.

El Reglamento indica también que cuando se lleve a cabo un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, por haberse realizado dos licitaciones públicas que se hayan declarado desiertas, las dependencias o entidades con independencia de las personas que pretenda invitar, deberán mostrar en un lugar visible al público la invitación, para que cualquier interesado en la misma pueda participar. La invitación será fijada a partir de la entrega de la primera invitación (art. 51 del proyecto del reglamento).

En abundamiento de lo anterior el artículo 43 de la Ley de Adquisiciones establece que el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se sujetará a reglas mínimas que se exponen a continuación.



REGLAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	
Normas	Requisitos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El acto de presentación y apertura de propuestas se llevará a cabo en dos etapas.</li> <li>2. La apertura de sobres, se puede hacer sin la presencia de los invitados.</li> <li>3. Invariablemente, se debe invitar a un representante del órgano interno de control.</li> <li>4. Cumplir con otras disposiciones de la Ley, que resulten aplicables.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las invitaciones, se debe indicar la cantidad y descripción de los bienes o servicios demandados, plazo y lugar de entrega, así como las condiciones de pago.</li> <li>2. Los plazos para la presentación de las ofertas se deben fijar, atendiendo al tipo de bienes o servicios demandados, así como a la complejidad para elaborar las proposiciones.</li> <li>3. Establecer el carácter nacional o internacional en los términos del artículo 28.</li> <li>4. Contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizar técnicamente por partida.</li> </ol>

La propia Ley, en su artículo 53 menciona, con respecto al procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, que las tres propuestas mínimas susceptibles de analizar técnicamente, deberán considerarse por cada una de las partidas o conceptos solicitados, ya que de no disponerse de ellas, se tendrá que declarar desierta dicha partida, y se procederá a celebrar otro procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, según corresponda:

- Asignación con base a montos

La licitación pública prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece en su artículo 42, que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos de adjudicación que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación".

En los Presupuestos de Egresos referidos se establecerán los montos máximos conforme a los cuales los órganos convocantes podrán celebrar la contratación, bien sea por adjudicación directa o por licitación privada, dependiendo de los montos autorizados."

Por otra parte el numeral 42, como se indica en el cuadro siguiente establece una serie de normas y principios que regulan la adjudicación por montos.

CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN CON BASE A MONTOS	
Reglas	Requisitos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No fraccionar las operaciones, para quedar comprendidos en los montos.</li> <li>2. La suma de las operaciones que se realicen, no pueden exceder del 20% del presupuesto autorizado para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, para cada ejercicio presupuestal.</li> <li>3. Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que realicen por sí mismas las contrataciones, los montos se calcularán de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.</li> <li>4. El titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad excepcionalmente y bajo su responsabilidad podrá fijar un porcentaje mayor al indicado.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Invitar a personas cuyas actividades comerciales profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objetos del contrato a celebrarse.</li> <li>2. En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación puede adjudicar directamente el contrato, debiendo informar al comité, cuando los anteriores procedimientos hubiesen sido autorizados por el mismo.</li> <li>3. Cuando las autoridades competentes (titulares y órganos de gobierno) de las dependencias y entidades, fijan un porcentaje mayor al autorizado, deben informarlo al órgano interno de control.</li> </ol>

Establecidas las características generales que definen y diferencian las adjudicaciones por invitación a cuando menos tres personas, o de manera directa, con base a la naturaleza y fin del acto, o de acuerdo a los montos, cabe señalar, que las primeras se realizarán dentro del contexto del ochenta por ciento del presupuesto total autorizado, en tanto, que las segundas, se efectuarán como parte del veinte por ciento, que establece el artículo 42, dentro de los límites, que consigna el Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>82</sup> Lucero Espinosa. Manuel. *Licitación Pública*. México. Porrúa, 1993. p. 113.

- Adjudicaciones directas

La Ley de Adquisiciones, con base en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional, prevé la contratación por asignación directa de acuerdo a los supuestos y requisitos que se establecen en los artículos 40, 41 Y 42 de dicho ordenamiento.

Debe señalarse que aun cuando la Ley, en su artículo 26, establece la adjudicación directa, como un procedimiento de contratación, no indica, cómo debe realizarse dicha actividad, por lo que se puede afirmar que éste, es un acto no reglado, ya que sólo se enuncia pero no se describe bajo qué reglas y circunstancias debe efectuarse la contratación por este método.

En consonancia con lo apuntado en el párrafo anterior surge la necesidad y pertinencia de que las dependencias y entidades, incluyan dentro de sus políticas, bases y lineamientos, una serie de medidas que definan y regulen los procesos por adjudicación directa.

En torno a los procedimientos de adjudicación directa, el artículo 54 del Reglamento, señala que los que se efectúen al amparo del artículo 42, emitir un dictamen que sirva como base para el fallo el último párrafo del artículo 36 de dicho ordenamiento, que consigna que el titular del área responsable de la contratación, tendrá que elaborar un escrito y un dictamen, donde hará constar el análisis de la(s) propuesta(s) y las razones que sirven de base para las adjudicaciones de los contratos.

Así mismo, la elaboración de las directrices que en su momento se expidan deberán considerar criterios tales como: precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

En suma, las políticas, bases y lineamientos que se formulen con relación a la adjudicación directa, además de las condiciones y criterios referidos, deben considerar circunstancias que señalen que las actividades que realicen los proveedores o prestadores de servicios, estén vinculados con el objeto del contrato, así como que éstos tengan capacidad de respuesta y disponibilidad de recursos financieros, técnicos y otros, que les permitan hacer frente a los requerimientos o solicitudes que se les haga, por parte de las dependencias y entidades contratantes.

---

La actividad contractual del Estado que tiene lugar frente a los particulares para proveer de servicios públicos, a la sociedad, satisfacer necesidades colectivas o de interés general y mantener la gestión de sus funciones, adquiere en el universo de las relaciones de intercambio económico un campo de regulación jurídica complejo, para las compras del sector público."

alga Hernández Espíndola, en su obra *La Nueva Dimensión de la Actividad Contractual del Estado en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, por su parte, señala que "el fenómeno jurídico administrativo que se gesta en la actividad que formaliza los compromisos de contratistas, proveedores y prestadores de servicios con el Estado, se rige por principios de rango constitucional que protegen desde el artículo 134 los propósitos de eficiencia, eficacia y honradez que se persigue al destinar recursos públicos a los contratos administrativos de suerte que la Ley, suscita interés en el orden jurídico, con respecto a su carácter integrador, por un lado, y por el otro conduce a la apreciación de medios que tienden a perfeccionar los procedimientos que alojan a esa actividad".

La misma autora añade que "siguiendo a la doctrina del derecho administrativo en la actividad contractual que ejerce la administración, existe el predominio del interés público sobre el interés particular de su contratante".

La referencia anterior queda expresamente establecida en el artículo primero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al señalar que dicha Ley es de orden público. Por ello, puede afirmarse, que debido al carácter o naturaleza de dicho ordenamiento, existen "limitaciones al principio de la libertad contractual y de la igualdad de los contratantes".

La Carta Magna ubica a la licitación pública como el método por excelencia, mediante el cual se deben realizar las contrataciones del Estado partiendo del principio, de que éste, es "el procedimiento a través del cual, se prepara 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 «ntre las cuales, se seleccionará la más conveniente". Se puede concluir, que dichos "Contratos están sujetos a limitaciones fundadas en principios esenciales, siempre de interés público,

---

<sup>83</sup> Valdés Abascal, Rubén y Romero Apis, José Elías. *La Modernización del Derecho Mexicano*. México. PoITÚa. 1994. p. 533.

<sup>84</sup> Ibidem. p. 534.

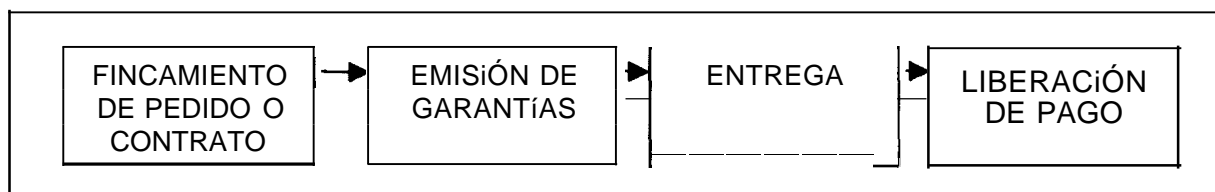
<sup>85</sup> Ibidem. p. 535.

v. gr. moralidad y conveniencia administrativa, la licitación es, a este respecto, una institución típica de garantía de ese interés público".

Con base en lo anterior, la licitación pública tiene como consecuencia obligada, la emisión del fallo y la formalización del acto de adjudicación. Esta acción tiene dos funciones, una positiva y otra negativa. La primera crea y transmite derechos y obligaciones y la segunda comprende la modificación y extinción de dichos derechos y obligaciones.

De esta simple enumeración, se desprende que el contrato es la fuente generadora de derechos y obligaciones que implican el mutuo consentimiento, y/o acuerdo de voluntades de las partes involucradas, que forma parte de mutuo.

### FASE DE CONTRATACIÓN



Los contratos tienen como elementos esenciales por un lado, el consentimiento y el objeto, y por el otro, la forma y la capacidad. Estos le dan la validez al acto y comprenden operaciones de carácter activo y pasivo que permiten, que un sujeto activo, denominado enajenante transmita el dominio o propiedad de una cosa o un derecho, a otro sujeto pasivo, llamado adquirente, que recibe la propiedad de las cosas y que está obligado a pagar un precio en dinero.

- Tipología de los contratos

El contrato administrativo para fines del presente capítulo se considerará "como el acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que además, se encuentra sujeto a un régimen de derecho público".

En términos generales se puede decir que los contratos administrativos que subyacen de la Ley de Adquisiciones, se inscriben dentro de la clasificación que se indica en la siguiente tabla.

---

<sup>86</sup> Ibidem p. 535.

"Delgado Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo* México. POITÚa, 2000. p.315.

<b>CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS</b>		
<b>Traslativos de Dominio</b>	<b>Traslativo de Uso</b>	<b>Prestación de Servicios</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compra venta.</li> <li>2. Permuta.</li> <li>3. Donación.</li> <li>4. Mutuo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arrendamiento.</li> <li>2. Adjudicación directa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesionales.</li> <li>2. Obra(s).</li> <li>3. No profesionales.</li> </ol>

En virtud de que los contratos son documentos que plasman la voluntad de quienes intervienen en él y señalan la conducta a seguir por cada una de las partes, deberá observar con relación a un evento determinado los principales requisitos y características, que distinguen y define a los contratos administrativos, que formalizan las dependencias y entidades públicas, como resultado de un evento licitatorio de carácter público, o de invitación a cuando menos tres personas.

<b>CONDICIONES Y PARTICULARIDADES DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	
<b>Requisitos</b>	<b>Características</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predomina el interés público, sobre el interés particular.</li> <li>2. Su celebración está precedida de un procedimiento específico, que constituye un requisito legal, para la formulación de la voluntad administrativa.</li> <li>3. Sirve para seleccionar a los co-contratantes del gobierno.</li> <li>4. Invariablemente participa un órgano de la administración pública.</li> <li>5. Una de las partes ofrece o impone sus condiciones a la otra, a quien sólo queda la opción de aceptarlas ínte-</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sinalagmáticos: Las partes intervinientes acuerdan obligaciones mutuas y recíprocas.</li> <li>2. Onerosos: Las partes se proponen obtener un provecho o ventaja a cambio de una compensación.</li> <li>3. Conmutativo: Por la certeza de sus prestaciones.</li> <li>4. Formales:</li> </ol>

<p>gramente o rechazarlas.</p>	<p>Por que su existencia o validez, está supeditada a disposiciones específicas de una Ley, y a la observancia de una forma determinada.</p>
--------------------------------	--

En el conjunto normativo existe una amplia gama de contratos que nacen de la Ley en cuestión, como ejemplo se enuncian los relativos a la compraventa y suministros de bienes en general, así como los referentes, a la compra de bienes muebles que incluyen la instalación por parte del proveedor en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.

La Ley contempla también la posibilidad de contratar servicios, tales como los de transportación, limpieza, vigilancia, seguros y de reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles, así como los relativos a la maquila y a la realización de estudios, investigaciones, consultorías y asesorías, entre otros.

Los casos señalados en el párrafo anterior, como fuentes generadoras de derechos y obligaciones, se detallan de manera específica en la sección de conceptos y definiciones, que forman parte del apartado denominado Marco jurídico-administrativo.

- Modalidades de los contratos

La Ley de Adquisiciones considera diferentes modalidades de contratación con el fin de proporcionarle al Estado y, en particular, a la administración pública federal, los instrumentos necesarios, para que ésta pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas y así, estar en condiciones de adquirir los bienes, insumas y servicios que requiere para su operación y poder proporcionar de manera adecuada y oportuna los servicios públicos que debe suministrarse a la comunidad, conforme a las atribuciones que se le han conferido por mandato constitucional y de manera expresa por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los contratos que celebren las dependencias y entidades públicas pueden adoptar la forma de abastecimiento simultáneo y/o abierto. Ambas modalidades, presentan las siguientes características.

<b>MODALIDADES DE CONTRATACIÓN</b> (Reglas y/o Características)	
<b>Abierto<sup>88</sup></b>	<b>Abasto Simultáneo<sup>89</sup></b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer las cantidades mínimas y máximas de bienes a adquirir o arrendar.</li> <li>2. Determinar el presupuesto mínimo y máximo a ejercer.</li> <li>3. Señalar la cantidad o presupuesto mínimo a comprometer; no puede ser inferior al 40% del máximo establecido.</li> <li>4. Definir que cuando los bienes a contratar, vayan a ser producidos exclusivamente para la convocante, la cantidad y el presupuesto mínimo, no podrá ser menor al 80% de lo establecido.</li> <li>5. Establecer plazos de entrega suficientes, para que puedan producirse los bienes requeridos.</li> <li>6. Determinar que los plazos de pago, no sean mayores a 30 días naturales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar en las bases que los bienes o servicios a contratar se distribuirán entre dos o más proveedores.</li> <li>2. Señalar el número de fuentes de abasto.</li> <li>3. Establecer el porcentaje que se adjudicará a cada proveedor.</li> <li>4. Definir el porcentaje diferencial en precio, que se considerará para la adjudicación.</li> <li>5. Especificar que, cuando una misma partida se va a distribuir entre dos o más proveedores, el diferencial de precios, no podrá exceder del 5% con respecto de la propuesta solvente más baja.</li> </ol>

En adición a las disposiciones que establece la Ley en su artículo 31, fracción XIV Y39, el Reglamento correspondiente señala en su artículo 43, que cuando las dependencias y entidades opten por la modalidad de celebrar contratos de abasto simultáneo, éstas deben señalar en sus bases de licitación o invitación, cuando menos los siguientes puntos:

<sup>88</sup> Artículo. 31, Frac. XV y 47. *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales. ISEF. S. A. 2000.

<sup>89</sup> *Ibidem* Frac. XIV y 39.



1. El número de fuentes de abastecimiento requeridas, los rangos en cantidades o porcentajes de los bienes o servicios que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial de precio considerado para determinar las propuestas susceptibles de adjudicación, el cual no podrá ser superior al cinco por ciento, respecto de la propuesta ganadora.
2. Que a la propuesta seleccionada en primer lugar, se le adjudicará el pedido o contrato por una cantidad igualo superior al cincuenta por ciento de los requerimientos conforme al precio de su proposición, salvo que haya ofrecido una cantidad inferior.
3. Que la asignación restante se hará conforme al orden de evaluación y a los licitadores, cuyos precios se encuentren dentro del rango indicado por la convocante.
4. Que si alguna cantidad queda pendiente de asignación, se podrá adjudicar al proveedor seleccionado en primer lugar, o bien se declarará desierta y se procederá a efectuar otro procedimiento de contratación sólo por dicha cantidad.

- **Reglas básicas para la contratación**

En términos generales, la Ley de Adquisiciones establece cinco grandes líneas de acción que definen el marco de actuación a que están sujetas las dependencias y entidades públicas en materia de contratación a saber: precios, garantías, plazos, anticipos y formalización de los actos de adjudicación.

La Ley referida en su artículo 44 señala que los precios deben pactarse preferentemente en condiciones fijas, aun cuando para casos justificados se pacten incrementos o decrementos. Para ambos casos, deben establecerse los mecanismos que se aplicarán previamente a la presentación de las propuestas.

El artículo 44 de la misma Ley establece también que, "cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato se presenten circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervenientes ajenas a la responsabilidad de las partes, que provoquen directamente un aumento o reducción en los precios de los bienes, o servicios aún no entregados o prestados o aún no pagados, y que por tal razón no pudieron haber sido objeto de consideración en la propuesta que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente, las dependencias y entidades deberán reconocer incrementos o requerir reducciones, conforme a los lineamientos que expida la contraloría. Tratándose de bienes o servicios sujetos a precios oficiales, se reconocerán los incrementos autorizados".

La Ley de Adquisiciones<sup>90</sup> señala que las garantías deben constituirse a favor de la Tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las dependencias o a favor de las entidades, cuando éstas sean las contratantes.

En el caso de los contratos que se celebren al amparo de la fracción VI del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, las garantías se constituirán a favor de las Tesorerías de las dependencias y entidades federativas y municipios salvo que la entrega de los bienes o la prestación del servicio, se realice dentro del plazo citado.

En lo concerniente, al motivo por el que se deben solicitar garantías a los contratantes, la Ley establece que éstas, serán por concepto de los anticipos," que se otorguen a los proveedores y para asegurar el cumplimiento de los contratos," por parte de estos últimos. Como norma invariable, los anticipos, que se soliciten, deberán constituirse por la totalidad del monto otorgado de los recursos que se entreguen al proveedor o prestador de servicios.

Asimismo, conforme al último párrafo del artículo 48, "La garantía de cumplimiento del contrato deberá presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato".

La póliza de garantía de acuerdo con la fracción primera del artículo 68 del reglamento de la Ley, debe contener como mínimo, las siguientes declaraciones.

1. Que la fianza se otorga atendiendo a todas las estipulaciones contenidas en el contrato.
2. Que para liberar la fianza, será requisito indispensable la manifestación expresa y por escrito de la dependencia o entidad.
3. Que en el otorgamiento de prórrogas o esperas, la afianzadora estará de acuerdo en avalar al fiado, para que automáticamente quede prorrogada la vigencia de la fianza.
4. Que la fianza estará vigente durante la substanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan y hasta que se dicte resolución definitiva por autoridad competente, y

---

<sup>90</sup> *Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* Artículo. 49. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales. ISEF. S. A. 2000

<sup>91</sup> *Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* Artículo. 31. Frac. XIII, 45 – VI, 48.

<sup>92</sup> *Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* Artículo 3]. Frac. XIII, 36,45,48 - II Y53.

5. Que la afianzadora acepta expresamente someterse a los procedimientos de ejecución previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para la efectividad de las fianzas, aún para el caso de que procediera el cobro de intereses, con motivo del pago extemporáneo del importe de la póliza de fianza requerido.

La Ley de Adquisiciones, por otra parte, en su artículo 56, fracción III, establece que la garantía de cumplimiento, en el caso de los contratos abiertos, deberá constituirse por el porcentaje que se determine del monto máximo total de dicho contrato.

El artículo 56 señala, además, que los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, términos, formas y porcentajes a que se sujetarán las garantías. En los casos ubicados dentro de los supuestos previstos en los artículos 41, fracciones IV, XI YXIV Y42, el servidor público responsable que firme el contrato, podrá exceptuar a los proveedores de que presenten las garantías de cumplimiento de dicho contrato.

En lo que hace a los pagos, la Ley de Adquisiciones determina diversas condiciones o reglas, que deben considerarse como parte fundamental del cuerpo de los contratos". En principio, se establece que la fecha de pago a los proveedores, no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la presentación de la factura respectiva, siempre y cuando, los bienes o la prestación de los servicios se hayan realizado de conformidad a los términos establecidos en el contrato.

El Reglamento de la Ley por su parte establece que las dependencias y entidades, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria y a su calendarización autorizada, podrán efectuar:

- ✓ Pagos progresivos a los proveedores, previa verificación satisfactoria de los avances (art.60).
- ✓ Prontos pagos a favor de proveedores, aplicando los descuentos que se hayan convenido previamente por cada día de adelanto, siempre y cuando, el proveedor lo solicite por escrito, una vez que realice la entrega o prestación a entera satisfacción de la contratante (art. 61).

Las formas de pago señaladas sólo procederán cuando las dependencias y entidades lo hayan establecido en sus bases de licitación e invitación, así como en el contrato.

En su numeral 62 el reglamento además determina que en caso de que las facturas entregadas por los proveedores para su pago, presenten errores o deficiencias, las dependencias o entidades indicarán por escrito al proveedor las fallas que deberá corregir dentro de los tres días naturales siguientes al de su recepción. El periodo que transcurra a partir de la entrega de las facturas y hasta que el proveedor presenta las correcciones, no se computarán para efectos del artículo 51 de la Ley.

En cuanto al contenido de los contratos administrativos de compraventa y suministro, debe tomarse en consideración el hecho del incumplimiento, ya sea en materia de pagos por parte de la contratante, o bien, por incumplimiento en la entrega de bienes o la prestación de servicios por parte del proveedor o prestador.

En este sentido, el numeral 51 de la LAASSP señala que los órganos administrativos públicos, deben pagar gastos financieros a los proveedores, por incumplimiento en los pagos de conformidad al procedimiento que establece el Código Fiscal de la Federación.

Los gastos financieros, se considerarán como el supuesto de prórroga por el pago de créditos fiscales, se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales a partir de que se haya vencido el plazo acordado, hasta la fecha en que se haga efectivo el pago al proveedor.

El artículo 65 del reglamento, establece que previa solicitud por escrito de los licitantes, el pago de los gastos no recuperables a que se refieren los artículos 46 y 57 de la Ley, se limitará, según corresponda, a los siguientes conceptos debidamente comprobados:

- ✓ Costo de las bases de licitación.
- ✓ Pasajes y hospedaje de acuerdo a los montos y políticas que establezca la dependencia o entidad con respecto a la persona que haya asistido a la junta de aclaración, a las dos etapas del acto de presentación, a la apertura de proposiciones, al fallo de la licitación y a la firma del contrato, en caso de que el licitante no resida en el lugar en que se realice el procedimiento, y
- ✓ Costo de la garantía de cumplimiento, exclusivamente en el caso del ganador.

Los pagos en exceso que se hagan a los proveedores, deberán reintegrarse a la dependencia o entidad (importes, más intereses correspondientes). Los cargos que en su caso, deba pagar el contratante, se calcularán y estimarán en términos similares a los señalados en el párrafo anterior.

Las dependencias o entidades deben prever en la formulación de sus contratos, que "en caso de incumplimiento en la entrega de los bienes o la prestación de servicios, el proveedor deberá reintegrar los anticipos que haya recibido más los intereses correspondientes". En materia de anticipos los órganos administrativos públicos deben considerar como parte fundamental de sus contratos, lo que la Ley de Adquisiciones establece en el cuarto párrafo de su artículo 46, cuando por atraso en la entrega por parte de los proveedores, se "prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes".

Los anticipos que otorguen las dependencias y entidades, de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento, dichos organismos deberán amortizarlos proporcionalmente en cada uno de los pagos. Asimismo, este precepto señala que la garantía de anticipo deberá constituirse por el 100% del monto del mismo y en la misma moneda en la que se otorgue de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, la que subsistirá hasta su total amortización.

"La forma en los contratos administrativos, como también sucede en el acto administrativo, está representada por dos vertientes; la forma en sentido estricto y las formalidades. La primera es el modo en cómo se instrumenta el vínculo contractual; las formalidades en cambio, consisten en el procedimiento a través del cual se llega a la contratación".

En su artículo 46, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cubre los aspectos señalados tanto en la forma, como en el procedimiento.

En suma, la formalización de los actos de compra-venta o suministros, por parte de las dependencias y entidades deben considerar y cumplir con lo que la Ley de referencia establece.

FORMALIZACIÓN
1. Firma de los contratos dentro de los 20 días naturales posteriores a la notificación del fallo.
2. No se concluirá con la formalización de los contratos si, no existe garantía de

<sup>94</sup> *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Artículo 48. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales. ISEF. S. A. 2000.

<sup>9</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Tomo 1. México. Porrúa, 2000.p. 318.

cumplimiento del contrato, el cual deberá presentarse a más tardar dentro de los 10 días naturales siguientes a la firma del contrato.

3. Si el ganador licitante no firma en el plazo señalado la convocante puede asignarlo al participante que presente la propuesta siguiente más baja (siempre y cuando la diferencia en precio no sea mayor al 10%).
4. Si no se firma por causas imputables a la contratante el ganador no está obligado, ni a entregar bienes ni a iniciar trabajos.
5. Si no se firma por culpa de la convocante, el ganador por escrito puede solicitar el pago de gastos no recuperables.
6. El atraso en la firma, o entrega de anticipos, prórroga en igual tiempo el cumplimiento de obligaciones.
7. Los derechos y obligaciones de los contratos no se pueden ceder ni parcial ni totalmente.
8. Los derechos de cobro se pueden ceder con consentimiento de la convocante.

- Contenido de los contratos

Algunos autores señalan que las bases de licitación o pliego de condiciones, constituyen "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".<sup>96</sup>

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

La consideración anterior permite observar el vínculo que debe existir entre el pliego de condiciones y los elementos constitutivos que sirvan de base para la formulación de los

<sup>96</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Tomo 1. México. Porrúa, 2000. p. 328.

<sup>97</sup> *Ibidem* p. 329.

contratos. Este punto tiene relación con los principios, que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, establece en su artículo 45, como indispensables para la elaboración de los contratos. Los requisitos mínimos que señala, dicho precepto, se enumeran a continuación.

### **ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS CONTRATOS**

1. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato.
2. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.
3. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios.
4. La fecha, lugar y condiciones de entrega.
5. Porcentaje, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen.
6. Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato.
7. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios.
8. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajusté.
9. Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores.
10. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato, incluyendo, en su caso, la marca y modelo de los bienes, y
11. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos de autor u otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la federación o de la entidad, según corresponda.

En lo relativo a los contratos abiertos, el artículo 56 de la Ley de Adquisiciones establece que en estos casos, deben considerarse de manera específica, los siguientes aspectos:

- ✓ La cantidad o presupuesto mínimo y máximo deberá establecerse por cada una de las partidas objeto de la contratación; en cuyo caso, la evaluación y adjudicación se hará igualmente por partidas.
- ✓ Las dependencias y entidades con la aceptación del proveedor, podrán modificar hasta por un veinte por ciento la cantidad de alguna partida originalmente pactada, sin necesidad de celebrar convenio, utilizando para su pago el presupuesto de otra u otras partidas previstas en el propio contrato, siempre que no resulte un incremento en el monto máximo total del contrato.
- ✓ Las dependencias y entidades podrán celebrar contratos abiertos cuando cuenten con la autorización presupuestaria para cubrir el monto mínimo. Sin embargo, cada orden de suministro o de servicio que se emita con cargo a dicho contrato, deberá contar con la disponibilidad presupuestaria correspondiente.
- ✓ Los bienes de fabricación exclusiva, serán aquellos que requieran un proceso de fabricación especial determinado por la dependencia o entidad; o bien, los que se soliciten con requisitos de empaque, etiquetado u otras características que impidan su venta a otros sectores.

- **Restricciones contractuales**

En virtud de que la Ley de Adquisiciones es de orden público, se tiene que las dependencias y entidades que celebren contratos de compraventa o suministros, deben procurar antes que nada, el interés público; situación por la cual, dichos ordenamientos de manera preventiva, establecen una serie de consideraciones en cuanto a la aceptación y/o, selección de las personas que pretendan participar en los procedimientos de adjudicación y contratación de compra y arrendamiento de bienes, así como de servicios públicos.

La Ley referida, en su artículo 50, establece una serie de lineamientos y supuestos, bajo los cuales, por ningún concepto se podrán celebrar contratos con las personas físicas o morales, de derecho público o privado, que se ubican dentro de las circunstancias o situaciones previstas en dicho precepto.

En el esquema siguiente se enumeran, de manera sinóptica, los sujetos, que conforme al ordenamiento señalado, están imposibilitados para contratar con los órganos administrativos gubernamentales, que lleven a cabo actos de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles:



<b>SUJETOS IMPEDIDOS PARA CELEBRAR CONTRATOS DE COMPRA-VENTA O SUMINISTROS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b>		
<b>Servidores Públicos</b>	<b>Proveedores o Prestadores de Servicios Vigentes</b>	<b>Personas Físicas o Morales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación y tengan interés(es) o puedan obtener un beneficio, personal, familiar o de negocios.</li> <li>2. Que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público.</li> <li>3. Que formen parte de una sociedad y no tenga autorización previa y específica por parte de Secodam, Conforme a la L.F.R.S.P.</li> <li>4. Inhabilitados para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el gobierno federal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que por su causa hayan sido rescindidos por la convocante por más de dos contratos, dentro de un lapso de dos años calendario, a partir de la notificación de la primera rescisión.</li> <li>2. Inhabilitados por resolución de Secodam (Título Sexto LAASSP).</li> <li>3. Que tengan atraso en sus entregas por culpa de ellos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la contratante siempre y cuando ésta haya resultado gravemente perjudicada.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que hayan sido declaradas en suspensión de pagos, estado de quiebra o sujetos a concurso de acreedores.</li> <li>2. Que presenten propuestas en una misma partida en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común.</li> <li>3. Que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajo de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuestos o elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que están interesados en participar.</li> <li>4. Que por sí o a través de otras empresas que formen parte del mismo</li> </ol>

		<p>grupo empresarial pretendan se contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando estos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte.</p> <p>5. Que celebren contratos sobre las materias reguladas por la LAASSP, sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual.</p> <p>6. Que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.</p>
--	--	---

Los organismos públicos licitantes a efecto de prever la posible participación de personas que se encuentren bajo alguna de las hipótesis o circunstancias que se citan en el cuadro anterior, tienen la obligación de incluir dentro de su convocatoria dicha salvedad, ya que en el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, en su fracción X señala que el documento aludido debe considerar o incluir, la indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de la Ley.

Por otra parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su numeral 31, fracción XI, establece que en las bases de licitación, deben señalarse los requisitos que deben cumplir quienes deseen participar.

En este contexto, es común que los pliegos de condiciones establezcan como una de sus cláusulas, la condición por la que los oferentes y licitadores (y por ende potenciales contratantes), presenten cláusulas bajo protesta de decir la verdad, y que no se ubiquen dentro de los supuestos del artículo 50.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, señala en su artículo 450, -en relación a la restricción de las personas físicas que están impedidas por la Ley de Adquisiciones para participar en los procesos de adjudicación y en su caso de contratación- que dichos sujetos están incapacitados natural y legalmente cuando sean:

1. Menores de edad.
2. Mayores de edad privados de inteligencia, por locura, idiotismo, imbecilidad, aun cuando tenga intervalos lucidos.
3. Sordomudos que no saben leer ni escribir.
4. Ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso de drogas enervantes.

- Modificaciones contractuales

Los contratos tienen, entre una de sus características, la mutabilidad, misma que se expresa mediante convenios. Dichos convenios, a diferencia de los contratos, contemplan y permiten la modificación de los derechos y obligaciones que son pactados, originalmente por las partes involucradas.

En el caso de los contratos administrativos que celebren las dependencias y entidades, por concepto de compra-venta o suministro de bienes o prestación de servicios, la Ley que regula esta materia, señala, que los contratos que se asignen por estos conceptos, podrán ser modificados, cuando no existan variaciones sustantivas y se den razones fundadas y explícitas, y siempre y cuando, se elabore un dictamen de carácter técnico que soporte y señale los causales, que generan o provocan los cambios a que haya lugar.

En términos generales, se puede advertir que las modificaciones a los contratos se pueden hacer en cuanto a cantidad de bienes, monto o plazos, y dichas variaciones son independientes, una de la otra.

Las dependencias y entidades públicas pueden efectuar adecuaciones a sus contratos originales, siempre y cuando se sujeten a los lineamientos, que establece el artículo 52, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. El esquema que a continuación se presenta amplía lo aquí apuntado:

<b>RAZONES Y CONDICIONES PARA LAS MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS</b>	
Incremento de la cantidad de Bienes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dentro del presupuesto aprobado y disponible, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas pueden incrementar la cantidad de bienes solicitados mediante convenios dentro de los 12 meses posteriores a la del contrato original.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El monto de las modificaciones no debe rebasaren su conjuntoel 20% del monto o cantidad de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente y el precio debe ser igual al pactado originalmente.</li> </ul>
Incrementos en partidas y conceptos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● En el caso de bienes o servicios de diferentes característica el 20% de incremento, se aplicara para cada partida o concepto.</li> </ul>
Aplicación de la vigencia de arrendamientos y servicios,	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los contratos por arrendamiento y serviciosse podrán modificar, en cuanto a su vigencia hasta por un 20% cuando su prestación se realice de manera continua y reiterada.</li> </ul>
Cancelación total o parcial de partidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los proveedores mediante causa justificada pueden modificar las cantidades pactadas, ya sea a través de la cancelación de partidas o por parte de las cantidades originalmente estipuladas, siempre y cuando no rebasen el 5% del importe total del contrato respectivo.</li> </ul>
Formalización de las modificaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las modificaciones a los contratos deben formalizarse por escrito, a través de los instrumentos legales respectivos y estos deben ser suscritos por el servidor público que haya contratado o por quien lo sustituya o esté facultado para ello.</li> </ul>
Restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los contratos no se deben modificar: por precios, anticipos, pagos progresivos y especificaciones, o para otorgar condiciones ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.</li> </ul>

- **Penas y obligaciones contractuales**

En función de la máxima "una Ley sin sanción, es imperfecta, y que a todo derecho, corresponda una obligación", la Ley de Adquisiciones en su artículo 53 establece que las dependencias y entidades deben "pactar penas convencionales a cargo del proveedor, por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio...".

La Ley de Adquisiciones refiere, de acuerdo con lo anterior, que los órganos públicos contratantes deben invariablemente, considerar como parte del cuerpo de los contratos cláusulas, la(s) sanción(es) para el(los) contratante(s) que incumplan con lo pactado.

El artículo 53 señala también que las penas convencionales no podrán exceder el monto de la garantía que se haya solicitado al proveedor para el cumplimiento del contrato. Asimismo, dicho artículo establece que el monto será determinado "en función de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente. En las operaciones en que se pactare ajuste de precios, la penalización se calculará sobre el precio a ajustar.

Las dependencias y entidades deben incorporar un elemento más como parte de sus contratos. Dicho elemento es el relativo a las obligaciones a que deberán sujetarse los proveedores, en el sentido en que éstos deben responder ineludiblemente por "los defectos y vicios ocultos de los bienes y de la calidad de los servicios, así como de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable".

- **Terminación y rescisión de los contratos**

En el ámbito de lo económico, jurídico y administrativo, la suspensión, la terminación anticipada o la rescisión de los contratos, que celebren las dependencias o entidades por concepto de compra de bienes o contratación de servicios, evidencian un inadecuado proceso de planeación-programación-presupuestación de sus necesidades, además de que este hecho afecta negativamente, tanto a los órganos contratantes y a los contratistas, como a la buena marcha de la administración pública.

La práctica muestra que si bien es cierto, existen imponderables que pueden dar origen a una suspensión o terminación anticipada de los contratos por causas justificadas, también es cierto, que una rescisión de carácter administrativo, pone de manifiesto, que el procedimiento precontractual de adjudicación, así como el contractual, en su caso no fue el

---

<sup>98</sup> *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*. Artículo, 52. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales. ISEF. S. A. 2000.

más adecuado, ya que las causas que motivan a este último, básicamente es por incumplimiento de las obligaciones por parte del contratante seleccionado.

En función de ello "toda cuestión vinculada a la ejecución contractual debe resolverse con sujeción al criterio de la continuidad, pues los contratos administrativos, como todo contrato, se hacen para cumplirlos y se les debe ejecutar en la medida en que el interés público exige que esa ejecución sea interrumpida o continuada".

El jurista argentino, José Roberto Dromi, al respecto enfatiza que las excepciones a dicha regla son la fuerza mayor, los hechos de la administración y los hechos del príncipe, que impiden o retardan la ejecución del contrato. La primacía del interés público y las consecuencias que de ella deriven, entre éstas el principio de continuidad de los contratos administrativos, ... no implica que el incumplimiento estatal, además de hallar la corrección en el resarcimiento de los daños que de él deriven, pueda dar lugar a la suspensión.

El autor citado, señala que la administración también tiene "atribuciones para disponer unilateralmente la rescisión del contrato. Es una prerrogativa administrativa y no sólo un derecho emergente del contrato ante su incumplimiento. Es una cláusula virtual, pudiendo ejercerla aunque no esté expresamente prevista en el texto del contrato".<sup>100</sup>

En virtud de que los contratos de compra-venta y suministros que emanan de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, son de carácter administrativo las dependencias y entidades, tienen la facultad legal de suspenderlos y rescindirlos administrativamente, o bien, darlos por terminados de forma anticipada.

Dichas acciones, pueden llevarse a cabo, cuando los órganos citados, hayan considerado las posibilidades antes citadas dentro de sus contratos, o independientemente, de ellos cuando se den o cumplan los supuestos o condiciones, que sobre este particular consigna la Ley de referencia en su artículo 54.

El artículo 66 del Reglamento de la LAASSP establece que la terminación anticipada de los contratos se sustentará mediante dictamen que precise las razones o las causas justificadas que den origen a la misma.

El esquema que se presenta a continuación, señala las principales características, reglas, formalidades, plazos y procedimientos que deben seguirse por las dos partes (dependencias y entidades y, contratantes), para que los contratos puedan ser suspendidos parcial o totalmente o bien, se proceda a la terminación anticipada o a la rescisión administrativa, según las circunstancias que ocurran.

<sup>99</sup> Dromi Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. p. 504

<sup>100</sup> *Ibidem* p. 509.

CAUSALES PARA LA TERMINACIÓN Y RESCISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CONTRATOS	
Conceptos	Supuestos y/o Condiciones
Rescisión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incumplimiento de obligaciones por parte del proveedor o contratante.</li> </ul>
Plazos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El procedimiento debe iniciarse dentro de 15 días naturales siguientes a aquel en que se hubiere agitado el monto límite de aplicación de las penas convencionales.</li> <li>✓ Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato se hace la entrega de bienes o prestación de servicios, el procedimiento iniciado queda sin efecto.</li> </ul>
Procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se inicia a partir de que se le comunica por escrito al proveedor el incumplimiento en que incurrió, para que en los 10 días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.</li> <li>✓ Transcurrido el término señalado se resolverá, considerando los argumentos y pruebas aportadas.</li> <li>✓ La determinación de dar o no por rescindido el contrato, debe fundarse y motivarse, y comunicarse al proveedor dentro de los 15 días hábiles siguientes a lo señalado en la primera viñeta de este apartado.</li> </ul>
Suspensión y/o terminación anticipada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Por razones de intereses generales o por causas justificadas que demuestre la contratante la extinción de la necesidad y que de continuar con lo pactado en el contrato se ocasione algún daño o perjuicio grave el Estado, o no sea posible determinar la suspensión temporal de los trabajos.</li> </ul>

<b>Reembolso de gastos por parte de la contratante.</b>	✓ <b>La contratante por terminación anticipada pagará al contratista los trabajos ejecutados y reembolsara al proveedor los gastos, no recuperables en que haya incurrido cuando estos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato correspondiente.</b>
---	---

**Es** pertinente resaltar que la terminación anticipada, basada en el mutuo consentimiento de las partes, se puede considerar como una conclusión normal de contrato, ya que como se indicó, responde generalmente a causas de interés público la desaparición del objeto que dio origen al contrato, en tanto que la rescisión, puede calificarse como una extinción contractual anormal, dado que básicamente, tiene su origen en el incumplimiento del contratista, ya sea que se le denomine proveedor o prestador de servicios.



## **3.5. ORGANIZACIÓN, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS DE ASIGNACIÓN Y CONTRATACIÓN**

### **3.5.1. Estructura de la administración pública**

En el capítulo 2 de este texto se subrayó que de manera muy reciente la administración de recursos materiales como función de la administración pública recibía poca atención de los estudios de las disciplinas administrativas. Asimismo se comentó que las compras se consideraban como una tarea de importancia menor, relegada a los niveles jerárquicos inferiores de la estructura administrativa. También se resaltó que en el presente se advierte un proceso de revaluación de la función, en donde la relativa al proceso de adquisiciones y obra pública ocupan un espacio estratégico porque se reconoce el impacto que tiene en la economía, así como por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización.

El mismo capítulo destacó que de acuerdo con datos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las compras gubernamentales del año 2000, fueron del orden de los 20,000 millones de dólares en compras y obras públicas.

El hecho advierte que una función tan importante para el sector público y para la economía y la sociedad en su conjunto requiere de un ejercicio de análisis que permita dimensionar y ubicar dicha actividad dentro del contexto jurídico y administrativo que rige y norma la actuación del Ejecutivo Federal, en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, relacionados con bienes muebles.

La estructura del Ejecutivo Federal, como ha sido presentado en el capítulo 2 de este texto, encuentra sus bases en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En éste se establece que la administración pública federal, será de carácter centralizado y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. Este ordenamiento, deberá distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, señalando cuáles estarán a cargo de las Secretarías de Estado y cuáles corresponderán a los departamentos administrativos.

El artículo 90 señala también que las Leyes correspondientes que emanen de dichos ordenamientos definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como, las Leyes que determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90, establece en su artículo primero que el sector o subsector centralizado se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Además, señala que el sector paraestatal se conformará por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como por los fideicomisos de carácter público.

En este sentido la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como ya se indicó en el apartado relativo al marco jurídico administrativo, precisa los órganos públicos que deben realizar sus acciones de compra y contratación conforme a lo dispuesto en esta Ley, a saber:

- Unidades administrativas de la Presidencia de la República.
- Secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Procuraduría General de la República.
- Organismos descentralizados.
- Fideicomisos, en las cuales el fideicomitante sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

La Ley referida indica también que las entidades federativas de la República deberán actuar con sujeción a esta disposición, cuando realicen actividades de esta naturaleza con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, considerando la participación de los municipios interesados, cuando en su caso corresponda.

### 3.5.2. Coordinación de los actos y procesos de adjudicación y contratación

En materia de coordinación, Ignacio Pichardo Pagaza, subraya que las compras gubernamentales refieren una función especializada que requiere la atención de especialistas para llevarla a un nivel de perfeccionamiento que su importancia merece. Lo anterior en virtud de la amplia normatividad a la que deben de sujetarse todas las dependencias y entidades, así como a las penas administrativas y penales para quienes se constituyan en infractores de las mismas.<sup>101</sup>

Los esfuerzos de gobierno para dar respuesta a estas necesidades se orientaron a constituir instancias globalizadoras. Por ello se promovieron acciones para establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, facultades a las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Hacienda y Crédito Público y a la de Economía, para regular, conducir y controlar el proceso de contratación de las adquisiciones en la administración pública.

La Ley de Adquisiciones en su artículo 7º, señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Economía y a la de Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas, para interpretar esta Ley para efectos administrativos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 20, señala que "las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecen sus correspondientes servicios de apoyo administrativo de planeación, programación, presupuesto, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, .. y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

La función de adquisiciones dentro del ámbito de la administración pública federal, ha adquirido una singular relevancia, ya que comprende desde las etapas de planeación y organización, hasta la fase de dirección y evaluación del proceso de adjudicación y contratación de bienes y servicios.

El proceso, la organización y dirección que debe llevarse a cabo para el diseño e instrumentación de las compras gubernamentales, requiere de la descripción de las principales funciones y obligaciones que sobre el particular competen a las dependencias globalizadoras como coordinadoras, así como a las propias secretarías, y entidades, como entes adquirentes y contratantes de bienes y servicios. Con el propósito de que el lector tenga un panorama de dichas facultades se presentan a continuación.

---

<sup>101</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP. CONACYT. 1984. p. 47.

### 3.5.3. Facultades de la Secodam

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, le corresponde establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios entre otros aspectos (art. 37. Fracc. XIX).

El mismo ordenamiento indica que es competencia de esta secretaría inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las instituciones públicas cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación de arrendamientos y servicios, así como de conservación de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Central y Paraestatal (art. 37. Fracc. VIII).

La Secodam también tiene como competencia opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por su parte indica que es competencia de la Contraloría, "establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, ....., servicios y obras públicas de la administración pública federal".<sup>102</sup>

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, le corresponde:

1. Dictar disposiciones administrativas, que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de la LAASSP (art. 7, LAASSP).
2. Difundir las bases de licitación pública, a través de medios electrónicos (art. 31, LAASSP).
3. Establecer disposiciones administrativas para el envío de proposiciones por conducto de medios remotos de comunicación electrónica.
4. Poner a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica, la información que obre en su base de datos, correspondiente a las convocatorias y bases

---

<sup>102</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo. 37, Fracc. XIX. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales. ISEF. S. A. 2000.

- de las licitaciones y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaración y de visitas a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o a las cancelaciones de estas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados, ya sea por licitación, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa (art. 26, LAASSP).
5. Emitir disposiciones técnicas para conservar la confidencialidad de la información de las proposiciones que sean presentadas por medios remotos de comunicación electrónica (art. 27, LAASSP).
  6. Operar y encargarse del Sistema de Certificación de los Medios Remotos de Identificación Electrónica que utilicen los licitantes y ejercer el control de estos medios salvaguardando la confidencialidad de la información que se remita por esta vía (art. 27, LAASSP).
  7. Establecer disposiciones administrativas, en relación a la información que deben remitir las dependencias y entidades, a través de medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica (art. 56, LAASSP) .
  8. Expedir disposiciones técnicas para que los interesados puedan presentar sus inconformidades, a través de medios remotos de comunicación electrónica (art. 67, LAASSP).
  9. Emitir lineamientos con relación a los mecanismos de puntos o porcentajes, que sirvan para la evaluación de las proposiciones en materia de servicios (art. 36, LAASSP).
  10. Establecer los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en los casos en que estas sean financiadas con créditos otorgados al gobierno federal o con su aval (art. 10, LAASSP).
  11. Expedir lineamientos para que las dependencias y entidades reconozcan los incrementos o reducción de los precios de los bienes o servicios aun no entregados o prestados, o aún no pagados con posterioridad a la adjudicación de un contrato, cuando se presenten circunstancias económicas de tipo general que provoquen dicha situación (art. 44, LAASSP).
  12. Realizar visitas e inspecciones que estime pertinente a las dependencias y entidades que realicen adquisiciones, arrendamientos y servicios (art. 57, LAASSP).
  13. Verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine (art. 58, LAASSP).

14. Sancionar a los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de la LAASSP, con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el S, M, G vigente en el Distrito Federal elevado al mes en la fecha de la infracción (art. 59, LAASSP).
15. Inhabilitar temporalmente a licitantes o proveedores para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos (art. 60, LAASSP).
16. Aplicar sanciones, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de la LAASSP, conforme a lo dispuesto por la LFRSSP (art. 62, LAASSP).
17. Determinar reglas de carácter general, para convenir compromisos arbitrales en controversias, ya sea en cláusulas compromisorias incluidas en los contratos o en convenios independientes (art. 15, LAASSP).
18. Recibir inconformidades, que presenten las personas interesadas por cualquier acto de procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias de la LAASSP (art. 65, LAASSP).
19. Recibir las quejas que los proveedores le presenten, con motivo del incumplimiento de los términos y condiciones pactadas en los contratos (art. 71, LAASSP).
20. Señalar día y hora en que tendrán verificación las audiencias de conciliación derivadas de las quejas de los proveedores (art. 71, LAASSP).
21. Exhortar a las partes para que concilien sus intereses tomando en cuenta los hechos manifestados en las quejas y los argumentos que hagan valer las dependencias y entidades, de conformidad a las disposiciones de la LAASSP (art. 72, LAASSP).
22. Verificar en cualquier tiempo que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en la LAASSP o en otras disposiciones aplicables (art. 57, LAASSP).
23. Realizar de oficio o en atención a las inconformidades que presenten las personas interesadas las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajusten a las disposiciones de la LAASSP (art. 68, LAASSP).
24. Determinar la nulidad total del procedimiento de contratación por causa imputable a la convocante (art. 57, LAASSP).
25. Suspender los procedimientos de contratación, durante la investigación de los hechos, resultantes de una inconformidad (art. 68, LAASSP).

26. Emitir lineamientos y fijar los montos a que deben sujetarse las fianzas que expidan los inconformes, cuando estos soliciten la suspensión de los procedimientos de contratación (art. 68, LAASSP).
27. Emitir resoluciones por nulidad del acto o actos irregulares y nulidad total del procedimiento, así como la declaración relativa a lo infundado de la inconformidad (art. 69, LAASSP).
28. Establecer directrices para que se reponga la nulidad del acto o actos irregulares (art. 69, LAASSP).
29. Solicitar a los servidores públicos y a los proveedores que participen en las adquisiciones, arrendamientos, y servicios, todos los datos e informes relacionados con los actos que se trate (art. 57, LAASSP).
30. Requerir información a las dependencias y entidades (art. 68, LAASSP).
31. Establecer la forma y términos en que las dependencias y entidades deben remitir la información relativa a los actos y contratos en materia de la LAASSP (art. 56, LAASSP).
32. Expedir las bases para la integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios (art. 22, LAASSP).
33. Autorizar la creación de CAAS, en órganos desconcentrados (art. 22, LAASSP).
34. Autorización específica para financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios (art. 13, LAASSP).
35. Determinar en qué dependencia y entidad deben instalarse comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en función al volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten (art. 23, LAASSP).

#### **3.5.4. Atribuciones de la Secretaría de Economía**

Por lo que toca a la Secretaría de Economía, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 34, fracción XXVI, establece que a ésta, le corresponde registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes y contratación de servicios, que regirán para el sector público. Igualmente, le corresponde dictaminar los contratos o pedidos respectivos, así como autorizar las compras del sector público, en el país de bienes de procedencia extranjera.

Además de lo anterior, la Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente deben autorizar las bases para las convocatorias de concursos internacionales.

De acuerdo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, competen a la Secretaría de Economía las siguientes funciones:

1. Establecer los criterios para determinar el contenido nacional de los bienes a ofertar, en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados (art. 26, LMSSP).
2. Establecer reglas de carácter general para los casos de excepción relativos al grado de contenido nacional (art. 28, LMSSP).
3. Expedir procedimientos expeditos para determinar el grado de contenido nacional de los bienes que se oferten (art. 28, LMSSP).
4. Realizar visitas para verificar que los bienes ofrecidos cumplan con los requisitos establecidos para los Grados de Contenido Nacional (GCN), ya sea de oficio o a petición de la SECODAM (art. 28, LMSSP).
5. Determinar los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante que los precios que presenten en sus propuestas económicas no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios (art. 28, LMSSP).
6. Publicar en el Diario Oficial de la Federación, los casos en que los participantes deben manifestar ante la convocante que los precios que ofertarán, no se cotizarán en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (art. 28, LMSSP).
7. Dictar reglas, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas (art. 8. LMSSP).
8. Establecer reglas, para que las dependencias y entidades, en los procedimientos de contratación de carácter internacional, opten en igualdad de condiciones por el empleo de los recurso humanos del país y por la adjudicación y arrendamientos producidos en el país, cuando cuenten con el Grado de Contenido Nacional establecido (art. 14 LMSSP).



9. Emitir disposiciones de carácter general, para determinar los bienes y servicios de uso generalizado que en forma consolidada podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades (art. 17, LAASSP).
10. Determinar el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación (art. 26, LAASSP) .
11. Establecer la forma y términos en que las dependencias y entidades deben remitir la información relativa a los actos y contratos en materia de la LAASSP (art. 56, LAASSP).

### **3.5.5. Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 31, fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde "opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal".

Es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevar a cabo las siguientes cuestiones de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

1. Autorizar las excepciones de no aseguramiento de los bienes de las dependencias y entidades, cuando por razón de la naturaleza de los bienes o el tipo de riesgo a los que están expuestos, el costo del aseguramiento represente una erogación que no guarde relación directa con el beneficio que pudiera obtenerse (art. 5, LAASSP).
2. Autorizar a las dependencias y entidades el financiamiento a proveedores para que estos adquieran o arrienden bienes, o la prestación de servicios, cuando estos vayan a ser objeto, o se trate de proyectos de infraestructura (art. 13, LAASSP).
3. Autorizar el pago de suscripciones, seguros o de otros servicios, en los que no sea posible pactar, que su costo sea cubierto después de que la prestación del servicio se realice (art. 13, LAASSP).
4. Autorizar global o específicamente los presupuestos de inversión y de gasto corriente (art. 25, LAASSP).
5. Aprobar, casos excepcionales para que las dependencias o entidades, puedan convocar sin tener la autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente (art. 25, LAASSP).

6. Establecer la forma y términos en que las dependencias y entidades deben remitir la información relativa a los actos y contratos en materia de la LAASSP (art. 56, LAASSP).

Hasta aquí, se han presentado en forma específica las facultades, atribuciones y funciones que de acuerdo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tienen las dependencias globalizadoras, en su carácter de autoridades normativas, sin embargo, es menester indicar las acciones que sobre esta materia, tienen que realizar de manera obligatoria las dependencias y entidades, con el objeto de que se lleve a cabo un proceso de coordinación y congruencia entre ambas instancias administrativas para lograr las mejores condiciones al Estado.

### **3.5.6. Obligaciones de las dependencias y entidades**

Las Secretarías, departamentos administrativos y en general todos los órganos, que conforman el sector central y paraestatal de la administración pública, tienen que llevar a cabo una serie de actividades que de acuerdo al artículo 1º, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, les permita diseñar e instrumentar de manera adecuada su proceso de planeación y programación, presupuestación, contratación, gasto y control de sus adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, y de los servicios que contraten para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones.

Las disposiciones y normas específicas a que deben apegarse las dependencias y entidades en relación con la administración y contratación de servicios, son considerables y diversas; motivo por el cual, a continuación se señalan las normas correspondientes con el objeto de que las personas interesadas sobre esta materia, tengan una visión global, ordenada y sistemática de las mismas:

1. Regular sus acciones relativas a la Planeación, Programación, Presupuestación, Contratación, Gasto, y Control de las Adquisiciones y Arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen (art. 1º LAASSP y LOPS).
2. Abstenerse de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en la LAASSP (art. 1º LAASSP).
3. Contratar servicios para mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes con que cuenten (art. 5, LAASSP).
4. Observar las reglas, que se dicten para la promoción y participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas (art. 8, LAASSP).

5. Previo al arrendamiento de bienes muebles, realizar estudios de factibilidad, considerando la posible adquisición mediante arrendamiento con opción a compra (art. 12, LMSSP).
6. No 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 de manera excepcional, cuando se trate de proyectos de infraestructura (art. 13, LMSSP).
7. Otorgar por lo menos el 20% de anticipo a los proveedores, cuando los bienes que vayan a abastecer, requieran un proceso de fabricación superior a 90 días (art. 13 LMSSP).
8. En los procedimientos de contratación internacional, optar en igualdad de condiciones por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de los bienes producidos en el país y cuente con el Grado de Contenido Nacional; cuando en la comparación económica de las propuestas; exista un margen del 10% de preferencia en el precio respecto de los bienes importados (art. 14, LMSSP).
9. Los actos, contratos y convenios que realicen o celebren en contravención de lo dispuesto en la LMSSP, serán nulos previa determinación de la autoridad competente (art. 15, LMSSP).
10. Ajustar la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; Programas Sectoriales; Institucionales; Regionales; Especiales y Operativos Anuales, así como a los objetivos, metas y previsiones del presupuesto de egresos de la Federación (art. 18, LMSSP).
11. Antes de contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios o investigaciones, deben verificar previamente en sus archivos o en los de su coordinadora de sector, si existen o no, trabajos sobre la materia que se quiere contratar (art. 19, LMSSP).
12. Remitir a sus coordinadores de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que celebren en materia de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones que realicen (art. 19, LMSSP).
13. Formular sus programas anuales y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos (art. 20, LMSSP).
14. Poner a disposición de los interesados, a más tardar el 31 de marzo, sus programas anuales de adquisición, arrendamiento y servicios (art. 21, LAASSP).

15. Remitir a más tardar el 31 de marzo, a la Secretaría de Economía, sus programas anuales de adquisición, arrendamiento y servicios (art. 21 LAASSP).
16. Establecer comités de adquisición, arrendamiento y servicio (art. 22 LAASSP).
17. En los contratos, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal deben determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate (art. 24, LAASSP).
18. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, deben considerar los costos que en su momento, se encuentren vigentes y darle prioridad a las provisiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores (art. 24, LAASSP).
19. En los contratos cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal deben observar lo dispuesto en el art. 30 de LPCGP (art. 24, LAASSP).
20. Convocar, adjudicar o contratar, sólo cuando cuenten con la autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente y conforme a los cuales deben programar los pagos respectivos (art. 25, LAASSP).
21. Excepcionalmente y previa aprobación de la SHCP, convocar sin contar con autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente (art. 25, LAASSP).
22. Bajo su responsabilidad contratar mediante los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa (art. 26, LAASSP).
23. Poner a disposición de los interesados las bases de licitación que emitan (art. 31, LAASSP).
24. Modificar los plazos u otros aspectos establecidos en las convocatorias o en las bases de licitación, a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones (art. 33, LAASSP).
25. Verificar que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación para poder hacer la evaluación de las propuestas (art. 36, LAASSP).
26. Notificar el fallo de las licitaciones por escrito a cada uno de los participantes dentro de los 5 días naturales siguientes a su emisión, cuando, este, no se dé a conocer en junta pública (art. 37, LAASSP).

27. Proporcionar por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales no resultaron ganadores, después de que sea emitido el fallo (art. 37, LAASSP).
28. Declarar desiertas las licitaciones, cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de licitación o sus precios no fueron aceptados (art. 38, LAASSP).
29. Expedir una segunda convocatoria, cuando declaren desierta una licitación (art. 38, LAASSP).
30. Celebrar una nueva licitación, un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, cuando una o varias partidas se declaren desiertas después de una licitación pública (art. 38, LAASSP).
31. Cancelar una licitación por caso fortuito, fuerza mayor o cuando existan circunstancias que provoque la extinción de las necesidades y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pueda ocasionar un daño o perjuicio a la convocante (art. 38, LAASSP).
32. Distribuir entre dos o más proveedores una partida, siempre que así se haya establecido en las bases de licitación (art. 39, LAASSP).
33. Bajo su responsabilidad optar por celebrar contratos, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, con base a los supuestos del art. 41 de la LAASSP (art. 40, LAASSP).
34. Fundamentar y motivar en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez la selección de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa (art. 40, LAASSP).
35. Hacer constar por escrito los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, así como las justificaciones de las razones que sirven de base para el ejercicio de los procedimientos de invitación o adjudicación directa que seleccionen (art. 40, LAASSP).
36. Bajo su responsabilidad pueden contratar, a través de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establezcan en el PEF (art. 42, LAASSP).
37. Reconocer incrementos o requerir reducciones, cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato, se presenten circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervinientes ajenas a la responsabilidad de las partes contratantes (art. 44, LAASSP).

38. Reconocer los incrementos autorizados a los bienes o servicios sujetos a precios oficiales (art. 44, LAASSP).
39. Formalizar la adjudicación de los contratos dentro de los 20 días naturales siguientes a la notificación del fallo (art. 46, LAASSP).
40. Celebrar contratos abiertos cuando requieran de manera reiterada un mismo bien (art. 47, LAASSP).
41. Abstenerse de recibir propuestas o celebrar contratos con las personas que se ubiquen en los supuestos del arto 50 de la LAASSP.
42. Estipular en los contratos la fecha de pago al proveedor conforme a las condiciones que ellas establezcan, sin que dicha fecha exceda de 45 días naturales posteriores a la presentación de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato (art. 51, LAASSP).
43. Acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados, mediante modificaciones a sus contratos vigentes (art. 52, LAASSP).
44. Pactar penas convencionales a cargo del proveedor, por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio (art. 53, LAASSP).
45. Rescindir administrativamente los contratos en casos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor (art. 54, LAASSP).
46. Mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación y mantenimiento (art. 55, LAASSP).
47. Vigilar que los bienes adquiridos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados (art. 55, LAASSP).
48. Remitir a la Secodam, a través de medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica, la información relativa a las convocatorias y bases de licitación y en su caso modificaciones; las actas de las juntas de aclaración y de visitas a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de estas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados, ya sea por licitación, invitación o adjudicación directa (art. 56, LAASSP).
49. Conservar en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos en materia de la LAASSP cuando menos por un lapso de tres años, contados a partir de la fecha de su recepción; excepto la documentación contable, en cuyo caso se estará a lo previsto por las disposiciones aplicables (art. 56, LAASSP).

50. Remitir a Secodam la documentación, comprobatoria de los hechos presumiblemente, constitutivos de la infracción dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de que tengan conocimiento de alguna infracción a licitantes o proveedores que hayan infringido las disposiciones de la LAASSP (art. 60, LAASSP).

### **3.5.7. Responsabilidades de los titulares de las secretarías y de los órganos de gobierno de las entidades**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, señala una serie de obligaciones que deben cumplir las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

Las 24 fracciones que conforman el artículo 47, son básicas en el ejercicio público. A continuación, se hace exclusivamente alusión a la primera de ellas, señala que los servidores públicos deben "cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

Enseguida se muestran de manera específica, las obligaciones que deben cumplir, tanto los miembros de los órganos de gobierno de las entidades, como los titulares de las dependencias y los responsables de la contratación conforme a lo que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

- 1) Emitir políticas, bases y lineamientos con base a la LAASSP (art. 1º LAASSP).
- 2) Vigilar o supervisar que en la adopción e instrumentación de las acciones que se lleven a cabo en el cumplimiento de la LAASSP, se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades (art. 9, LAASSP).
- 3) Expedir acuerdos delegatorios para conferir las facultades que tienen conferidas conforme a LAASSP, a los titulares de los órganos desconcentrados (art. 9, LAASSP).
- 4) Autorizar por escrito la erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones.
- 5) Fijar porcentajes mayores a los montos máximos establecidos en el PEF, para contrataciones celebradas, a través de los procedimientos de invitación o adjudicación directa (art. 42, LAASSP).

- 6) Informar al órgano interno de control, cuando fijen, porcentajes mayores a los montos autorizados en el PEF, para la adjudicación directa (art. 42, LAASP).
- 7) Fijar las bases, formas y porcentajes a los que deben sujetarse las garantías (art. 48, LAASSP).
- 8) Exceptuar al proveedor de presentar la garantía de cumplimiento del contrato, en los casos señalados en los arts. 41, fraccs. IV, XI, XIV Y42 de la LAASSP (art. 48, LAASSP).
- 9) Autorizar a los encargados de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico, para que autoricen la contratación de bienes, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa (art. 41, LAASSP).

Los titulares de las áreas responsables de la contratación:

- a) Cuando no se cuente con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, pueden reducir los plazos para la presentación y apertura de proposiciones, a cuando menos 10 días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria (art. 32, LAASSP).
- b) Enviar, a más tardar el último día hábil de cada mes al órgano interno de control, un informe sobre los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior y los dictámenes en que se haga constar el análisis de las propuestas y las razones para la adjudicación de los contratos realizados a través de los procedimientos de invitación o adjudicación directa (art. 40, LAASSP).

Los titulares del área usuaria o requiriente de los bienes o servicios:

Deben firmar el escrito, que acredite los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, y la justificación de las razones que fundamenten y motivan el ejercicio de la opción seleccionada, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa (art. 40, LAASSP).

### **3.5.8. Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios**

Las dependencias y entidades de la administración pública tienen como requisito de Ley el establecer un órgano responsable encargado de la función de las adquisiciones y



arrendamientos de bienes muebles, así como de la contratación de los servicios, que requieren para su operación.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece que los órganos citados, tienen la obligación de constituir Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, con el objeto de que estos colaboren con las unidades administrativas, responsables de la función.

Los Comités son órganos colegiados integrados por servidores públicos de mandos medios y superiores que representan a diferentes áreas de la organización y que directa o indirectamente, están vinculados con la administración y la regulación de las compras de bienes y contratación de servicios.

En función de ello, se tiene como propósito que mediante la acción conjunta tanto de las áreas responsables, como de los Comités de Adquisiciones, se logre la optimización y racionalización de los esfuerzos y los recursos humanos, materiales y financieros, que se destinan, para dicha función.

La acción coordinada de ambos entes tiene asimismo como propósito el logro y aplicación y cabal cumplimiento de la extensa y amplia normatividad jurídico-administrativa que regula la materia.

Los Comités constituyen un valioso mecanismo para la adecuada planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles para la contratación de servicios. En la práctica dichos entes se han convertido en instancias que realizan su función de manera inercial y en ocasiones, en aparatos burocráticos, toda vez que los responsables directos tienden a eludir su responsabilidad, bien sea, porque no cumplen con la normatividad que rige, tanto la materia como el funcionamiento de dicho órgano, o bien, por que tienden a delegar discrecionalmente, sus obligaciones, en franco desapego a la normatividad que los rige como servidores públicos.

Los órganos referidos han presentado un deterioro dentro de la administración pública federal, ya que en lugar de actuar como auténticos foros de análisis y aportación, se han convertido en instancias que sólo sirven para cumplir un formalismo, o en el peor de los casos, "son un club, de amigos", que asisten a actos de carácter protocolario para un simple intercambios de "ideas" que en la mayoría de las veces, nada o poco, tiene que ver con la racionalización, control y evaluación de las compras de bienes y contratación de servicios, que son básicos para el cumplimiento de las funciones asignadas de manera particular a cada área, o a la dependencia o entidad en su conjunto.

Los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de conformidad al artículo 22 de la Ley de Adquisiciones tienen como principales funciones las siguientes:

1. Revisar los programas y presupuestos y formular observaciones y recomendaciones sobre la materia.
2. Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos, de excepción previstos en la Ley (art. 41).
3. Proponer las políticas, bases y lineamientos, así como autorizar los supuestos no previstos en estos, sometiéndolos a consideración del titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades.
4. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados y de las licitaciones públicas que se realicen, y los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.
5. Recomendar las medidas necesarias para evitar el probable incumplimiento de alguna disposición jurídica o administrativa.
6. Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se solicite, los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos, responsables de ello.
7. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
8. Autorizar los casos de reducción del plazo para la presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas.
9. Coadyuvar el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones y otras disposiciones aplicables.

La Ley de Adquisiciones y su Reglamento son explícitos en cuanto a las facultades y atribuciones que le son conferidas a los comités, sin embargo, es necesario puntualizar en las facultades relativas a los dictámenes y autorizaciones, toda vez que en la práctica aun subsisten algunas dudas por parte de quienes someten a consideración de dicho Comité, determinados asuntos que deben ser atendidos y resueltos, en otras instancias y no por parte de los miembros del órgano en cuestión.

Enseguida y con el propósito de fortalecer la aprehensión de términos que tienen un vínculo directo con los ordenamientos que regulan los procedimientos de planeación, adjudicación y contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con los bienes muebles, se presentan las definiciones de:

Dictamen: opinión, juicio técnico o pericial que se forma o emite sobre una cosa.

Autorización: acto administrativo discrecional por el cual, la autoridad competente faculta a una persona, en caso concreto, el ejercicio o adquisición de un derecho.

El Comité, más que un órgano de autoridad es un cuerpo colegiado que **tiene** por **objeto asegurar y asistir técnicamente** a las autoridades y a los servidores públicos, vinculados con los **procesos** de compra de arrendamiento de bienes muebles, y contratación de servicios.

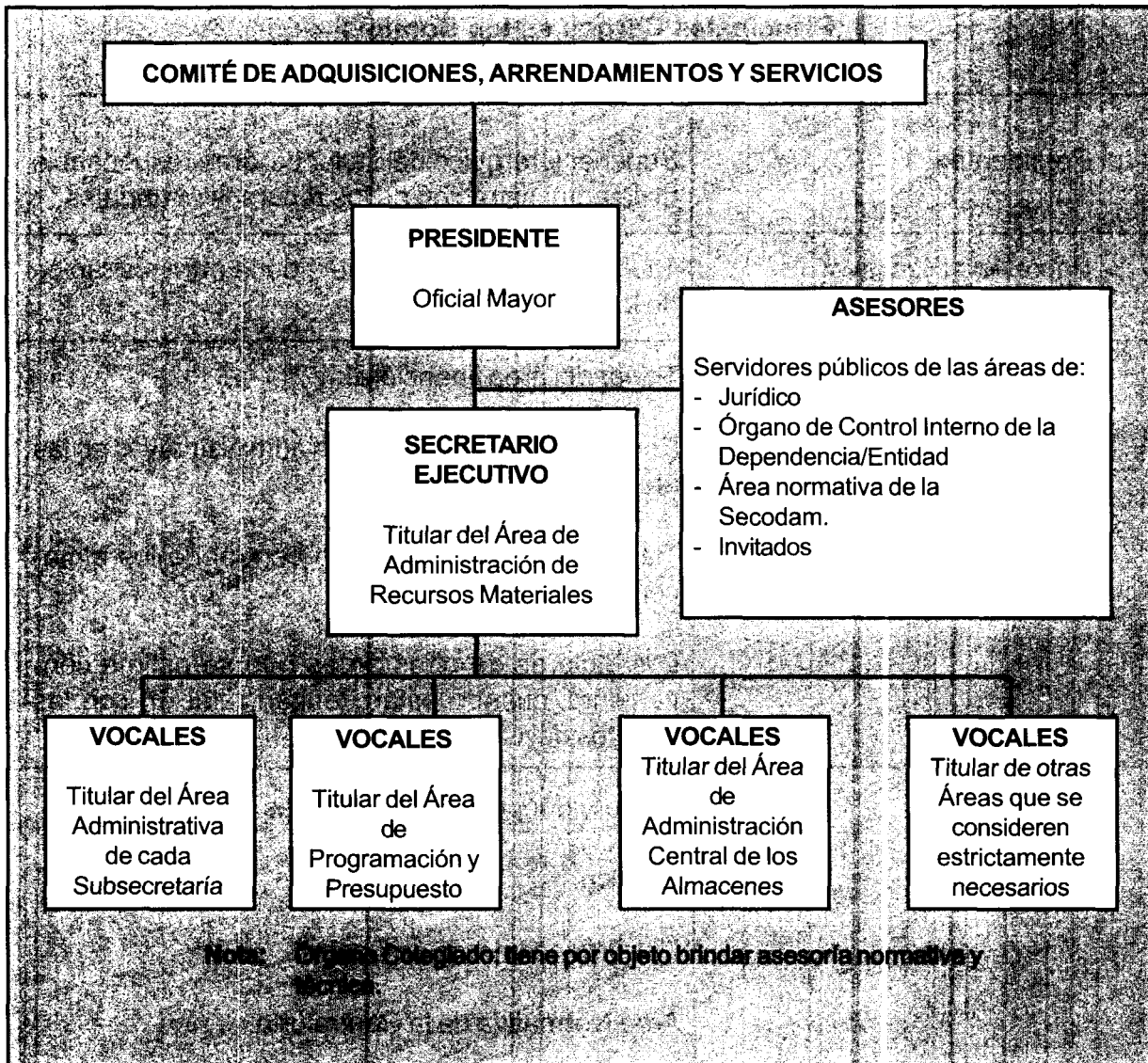
La Secretaría de Contraloría expidió las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios,<sup>103</sup> de acuerdo a lo establecido en la fracción VIII, del artículo 22, de la Ley de Adquisiciones.

En cuanto a las funciones de dichos órganos el artículo 16 del Reglamento, les señala las siguientes:

1. Establecer subcomités, cuando se justifique su creación.
2. Determinar la integración, operación y funciones de los subcomités.
3. Fijar la forma y términos de los informes que deben rendir los subcomités al comité.
4. Constituir subcomités para la revisión de las bases de licitación.
5. Aprobar el programa de aseguramiento de los bienes patrimoniales de las dependencias y entidades.
6. Vigilar que las pólizas de seguros, se contraten de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

El Título Segundo, Capítulo Segundo del Reglamento vigente de la LAASSP, señala las siguientes características para los comités que se constituyan en las dependencias públicas:

<sup>103</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. México. D. F. Diario Oficial de la Federación 5 de Agosto de 1999 (Por consideraciones didácticas y a pesar de que este acuerdo fue derogado por el actual Reglamento, es en éste último en donde se plasma la metodología para la integración de comités).



Los miembros que participan e integran los Comités en las entidades son similares a los de las dependencias, en términos de nivel jerárquico o autoridad, así como en lo que se refiere, a las funciones administrativas y operativas, que desarrollan y tienen encomendadas. La integración y organización de dichos órganos es la siguiente:

<b>Principales Cargos en los Comités</b>	
- Presidente:	Superior jerárquico del titular del área responsable de la administración de los recursos materiales.
- Secretario Ejecutivo:	Titular del área responsable de la administración de los recursos materiales.
- Vocales:	<p>Titular del área financiera.</p> <p>Encargados de las funciones administrativas en las áreas requirentes.</p> <p>Titular de la administración central de los almacenes.</p> <p>Los titulares de otras áreas que se estime conveniente, cuando estas, tengan relación con los asuntos del Comité.</p>
- Asesores:	<p>Un servidor público de las áreas:</p> <p>Jurídica.</p> <p>Del Órgano Interno de Control.</p> <p>Area Normativa de la Contraloría.</p>

Las atribuciones y funciones que competen a cada uno de los miembros de los Comités se definen en las bases segunda, tercera y octava del Acuerdo citado y son las que se describen en el cuadro que a continuación se presenta.

<b>Atribuciones y Funciones de los Miembros</b>		
<b>COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS</b>		
<b>Miembros</b>	<b>Atribuciones</b>	<b>Funciones</b>
Presidente	Voz YVoto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autorizar ordenes del día de reuniones ordinarias y extraordinarias.</li> <li>2. Coordinar y dirigir las reuniones.</li> <li>3. Convocar a los miembros cuando sea necesario.</li> <li>4. Presentar el informe trimestral de la conclusión de los asuntos dictaminados.</li> </ol>
Secretario Ejecutivo	Voz YVoto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vigilar la expedición correcta de: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Órdenes del día.</li> <li>b. Los listados de los asuntos a tratar.</li> <li>c. Los soportes documentales necesarios.</li> <li>d. Expedientes a remitir a cada integrante.</li> </ol> </li> <li>2. Cuidar que los acuerdos se asienten en los formatos respectivos.</li> <li>3. Atender que se levante el acta de cada sesión.</li> <li>4. Vigilar que el archivo de documentos esté completo y actualizado.</li> <li>5. Velar que el archivo se conserve durante el tiempo que marca la Ley.</li> <li>6., Designar un Secretario Técnico que lo auxilie a las tareas que tiene asignadas.</li> <li>7. Firmar el formato del asunto que se someta a consideración del Comité.</li> </ol>

<p>Vocales</p>	<p>Voz y Voto</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enviar al Secretario ejecutivo <b>antes de la reunión</b>, los documentos <b>de los asuntos que se van a someter a consideración del Comité.</b></li> <li>2. Analizar la orden del día y los <b>documentos de los asuntos a tratar.</b></li> <li>3. Emitir o pronunciar los <b>comentarios que estimen pertinentes.</b></li> <li>4. Emitir su voto respectivo.</li> </ol>
<p>Asesores</p>	<p>Voz</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporcionar <b>orientación en torno a los asuntos que se traten de acuerdo, con las facultades que tenga conferida el área que representan.</b></li> </ol>
<p>Invitados</p>	<p>Opini<sup>60</sup></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar únicamente en los <b>casos en que el Secretario ejecutivo, estime necesaria su intervención.</b></li> <li>2. Aclarar aspectos técnicos <b>o administrativos</b>, relacionados con los <b>asuntos que someten a consideración del Comité.</b></li> </ol>

En lo que hace a la forma en cómo deben programarse y desarrollarse las reuniones de los Comités, el artículo 17 del Reglamento de la LAASSP, establece todo lo relativo a la periodicidad de las sesiones, así como el tipo de etapas y los documentos que sirven de base para la realización y desahogo de los asuntos a tratar.

La fracción V del referido artículo 17, determina los requisitos que deben contener los asuntos que se sometan a consideración del Comité.

El artículo 18 del Reglamento citado, señala un aspecto de vital importancia que se refiere al informe trimestral que el Presidente debe presentar dentro de la primera quincena de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, y que básicamente debe incluir:

1. Los procedimientos de contratación que conforme al artículo 41 de la Ley hayan sido dictaminados favorablemente por el Comité, así como los de las licitaciones públicas celebradas.

2. Los contratos que se encuentren en atraso y los supuestos en los que se haya autorizado el diferir los plazos de entrega o prestación de los bienes o servicios.
3. Los reportes de inconformidades recibidas.
4. El estado que guarden los procedimientos de aplicación de las garantías por la rescisión de los contratos o por el no reintegro de los anticipos.
5. Los porcentajes de las contrataciones formalizadas de acuerdo a los procedimientos de contratación a que se refiere el artículo 42 de la LAASSP.

Los Comités tienen un rol estratégico dentro del contexto de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que en general, las disposiciones que contiene el acuerdo del 5 de agosto de 1999, son consideradas como parte fundamental del capítulo segundo del Reglamento.

En el cuadro siguiente, se enuncian, a manera de resumen, los preceptos y contenido que el Reglamento consigna con respecto a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Concepto (s)	Artículo (s)
● Integración y designación de miembros.	14
● Funciones de los integrantes.	15
● Funciones del comité.	16
● Reuniones del comité.	17
● Presentación de informes al comité.	18
● Asuntos y documentos que se someten a consideración del comité.	1.9

### 3.5.9. Comisiones consultivas mixtas de abastecimiento

Las compras y la contratación de bienes y servicios que realiza el gobierno federal, tienen un impacto clave en la estructura y comportamiento del aparato productivo, comercial y de servicios del país. La Ley de Adquisiciones señala la necesidad y conveniencia de constituir y promover la instalación de Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, con el fin



de generar y establecer mecanismos, que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática y al desarrollo económico el país.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en el artículo 23 establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo determinará la creación de Comisiones Mixtas de Abastecimiento, que tendrán los siguientes propósitos:

1. Propiciar y fortalecer la comunicación de las dependencias y entidades con los proveedores, para lograr una mejor planeación sobre este particular.
2. Colaborar en la instrumentación de programas de desarrollo de proveedores nacionales.
3. Promover y acordar programas de sustitución eficiente de importaciones.
4. Promover y acordar programas de simplificación de trámites administrativos en las dependencias y entidades, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
5. Emitir recomendaciones sobre metas de utilización de las reservas de compras pactadas con otros países.
6. Promover acciones que propicien la proveeduría con micro, pequeñas y medianas empresas.
7. Difundir y fomentar la utilización de los diversos estímulos del gobierno federal y de los programas de financiamiento para apoyar la fabricación de bienes.
8. Informar a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios las recomendaciones planteadas en el seno de las comisiones.
9. Conocer y opinar sobre los programas de licitaciones internacionales de las dependencias y entidades.

Por lo antes expuesto, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del **Sector Público**, en sus artículos 20 y 21, también establece **las bases de integración y funcionamiento de las Comisiones Consultivas, mixtas de Abastecimiento**, señalando además de las funciones citadas en el artículo 23 de la Ley de **Adquisiciones**, que dichos organismos tienen la obligación de difundir el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios entre las respectivas cámara o **asociaciones de industrias proveedoras**.

Las Comisiones Consultivas se integran de la siguiente manera:

1. Una Presidencia, a cargo del oficial mayor de la dependencia o su equivalente, en caso de las entidades.
2. Una Secretaría Ejecutiva, que recaerá en el titular del área encargada de la administración de los recursos materiales.
3. Un servidor público de la dependencia, que será el titular del área de programación y presupuesto o de finanzas.
4. Un servidor público designado por la Secretaría de Economía.
5. Un servidor público designado por la Secodam.
6. Un servidor público designado por la SHCP.
7. Un servidor público de la dependencia coordinadora del sector.
8. Representantes de la Confederación, Cámara y/o Asociación de la Industria.

Es importante resaltar que cada miembro titular de la comisión podrá designar a su suplente y otorgarle las facultades necesarias para que pueda determinar sobre los asuntos que se presenten en las sesiones. Por otra parte las comisiones deberán celebrar reuniones ordinarias de acuerdo al calendario que se presente en la primera sesión que se convoque, y también podrán llevar a cabo reuniones extraordinarias.

Las reuniones de las comisiones sólo podrán efectuarse cuando asista la mitad más uno de sus miembros, y siempre deberá levantarse un acta de cada sesión que deberá ser firmada por todos los asistentes.

Respecto al Manual de Integración y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas el Acuerdo de referencia establece que éste, debe presentarse para su revisión y aprobación a más tardar en la segunda reunión ordinaria y contener de manera específica su integración, así como las funciones de sus integrantes y la posibilidad de establecer subcomisiones o grupos de trabajo cuando sea necesario.

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones al igual que en el caso de los Comités retoma el conjunto de las disposiciones que establece el Acuerdo del 5 de Agosto de 1999, con respecto a la integración y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, de tal forma que estos órganos, quedan regulados de manera expresa en el capítulo tercero de dicho ordenamiento.



# **ALMACENES, INVENTARIOS Y DESTINO FINAL DE BIENES**

## **SUMARIO**

- 4.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN DE ALMACENAMIENTO**
- 4.2. MARCO NORMATIVO**
- 4.3. LA FUNCIÓN DE ALMACENAMIENTO**
- 4A. GESTIÓN Y CONTROL DE ALMACENAMIENTO**
- 4.5. AFECTACIÓN, DESTINO FINAL Y BAJA DE BIENES MUEBLES**



## OBJETIVOS GENERALES.

- Definir las etapas que integran el ciclo de almacenamiento.
- Ubicar a la función de almacenamiento como un área de servicio, **orientada** a la satisfacción de las necesidades de la institución.
- Identificar el conjunto de normas que regulan la función de almacenamiento e inventario de los bienes muebles.
- Conocer y operativizar la clasificación de los inventarios y la aplicación del método ABC de control.
- Promover la racionalización de las actividades administrativas derivadas de la función para inducir la reducción de tiempos de operación.
- Aplicar la normatividad que regula el proceso de afectación, destino final y baja de bienes muebles.
- Identificar la normatividad que regula el proceso de las enajenaciones de bienes públicos.



## 4.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN DE ALMACENAMIENTO

### 4.1.1. Conceptualización básica y clasificación

En sentido amplio, el almacén es el espacio físico en donde se guardan bienes de cualquier clase. Por su parte, la función de almacenamiento comprende actividades y procedimientos relativos al ingreso, registro, guarda, distribución, medidas de salvaguarda y control de los bienes de consumo de una organización.

El objetivo de la función de almacenamiento es optimizar la disponibilidad de bienes, el control de sus operaciones y la minimización de los costos de almacenamiento.

En la actualidad, uno de los factores de éxito en el desarrollo de los programas de trabajo de una entidad depende, en gran medida, del suministro de los equipos materiales o artículos de la calidad requerida, en las cantidades solicitadas a precios razonables y en el tiempo oportuno. Esta función de poner al alcance de todas las unidades administrativas los bienes que necesitan, está enmarcada dentro del sistema de recursos materiales del sector público.<sup>104</sup>

La función de almacenamiento en las instituciones constituye un componente sustancial del sistema de administración de recursos materiales, por la estrecha coordinación que debe mantener con el proceso de adquisición de los bienes con los suministros.

En el primer caso porque soporta la información actualizada de inventarios existente, la cual sirve de base para la integración del programa anual de adquisiciones, y en el segundo porque la planeación eficiente de los suministros solicitados por las distintas áreas que conforman una institución, proporciona los elementos mínimos necesarios que satisfagan las demandas de bienes para los usuarios.

La función de almacenamiento es pues, una función de apoyo o adjetiva en el contexto de las organizaciones públicas.

En tanto espacios físicos para la ordenación de bienes, bajo criterios técnicos, los almacenes de las instituciones pueden ser de diversos tipos. La referencia que a continuación se presenta no agota los tipos existentes y sólo tiene como propósito referir algunos de ellos:

---

<sup>104</sup> Cfr.: *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración*. Secretaría de la Presidencia. México, 1973.p.11



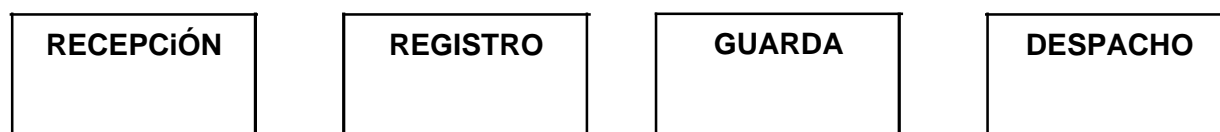
Públicos	En función del carácter, objeto de atención y adscripción, son aquellos almacenes que administran mercancías para atender los servicios y requerimientos de las dependencias y entidades del sector público en sus tres ámbitos de gobierno. En contraposición se encontrarían los almacenes privados.
Centralizados	De acuerdo a la forma de su organización dentro de la dependencia, son aquellos almacenes centrales que se encargan de distribuir los bienes a otros que dependen administrativamente de éstos y que se consideran descentralizados.
Fiscales	Estos almacenes concentran principalmente los bienes confiscados por el sistema de aduanas de los gobiernos y generalmente dependen del ministerio o secretaría de hacienda correspondiente.
Verticales u Horizontales	En función del espacio físico, los almacenes verticales son aquellos que por falta de espacio, se ven en la necesidad de crecer hacia arriba ocupando todo el espacio disponible. En contraposición se encuentran los almacenes horizontales que cuentan con espacio o terreno suficientes y que su crecimiento se resuelve construyendo las naves necesarias en un solo nivel.

Los almacenes pueden ser clasificados por el tipo de bienes que administran. Esta clasificación es una muestra y no pretende agotar la diversidad de las clasificaciones existentes. Así, pueden enunciarse los siguientes:

- Materias primas
  - Componentes
    - Refacciones y herramientas
    - Maquinaria
    - Productos terminados
    - Material obsoleto
    - Material de recuperación
    - Material de desperdicio

La función de almacenamiento, se identifica como una función de apoyo o adjetiva en el contexto de las organizaciones públicas y técnicamente debe cubrir cuatro etapas en un ciclo que se denomina ciclo de almacenamiento, mismo que a continuación se describe.

## CICLO DE ALMACENAMIENTO



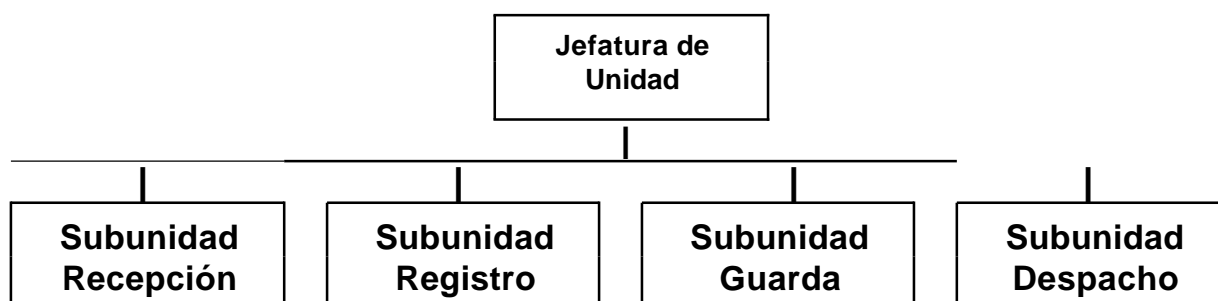
Las cuatro etapas constituyen un proceso continuo y cuentan cada una de ellas con funciones específicas en donde la finalidad última se encuentra en la satisfacción de las demandas de bienes planteadas por la institución.

Cabe aclarar que según necesidades, el almacenamiento se puede conformar con otras áreas de apoyo, como son: tráfico, cálculo y control de los niveles de existencia, control de calidad y mantenimiento.

### 4.1.2. Organización de la unidad de almacenamiento

La función de almacenamiento y la prestación de este servicio en cualquier institución requiere de una organización administrativa básica, en la que se consideren cada una de las etapas y áreas responsables para la correcta ejecución y operación del almacén.<sup>105</sup>

La unidad responsable de la función de almacenamiento debe estar integrada bajo una estructura básica que incorpore una jefatura y las áreas que se enuncian a continuación:



En las unidades de almacenamiento con un gran volumen de operaciones, las funciones de cada una de estas etapas pueden subdividirse para ser encomendadas a tantas áreas internas como sea necesario. En tal caso, sus responsabilidades deberán estar claramente delimitadas para asegurar la eficacia en su funcionamiento y el debido control interno de sus operaciones.

<sup>105</sup> *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración.* Secretaría de la Presidencia. México, 1973. p. 13

En el marco de la transparencia, calidad y mejora de los servicios gubernamentales que obligan las sociedades democráticas, es menester que los almacenes del sector público cumplan con sus objetivos y funciones con base a criterios de eficiencia, eficacia y calidad.

Lo anterior impone la necesidad de contar con personal calificado o en su caso, capacitado para el desempeño eficiente y eficaz de las funciones que integran el ciclo de almacenamiento.

El área responsable de la administración de los recursos materiales de las dependencias estará en posición de establecer estructura, organización, alcance y personal responsable de la función de almacenamiento, procurando que el titular de la unidad esté homologado al menos, a la categoría del titular correspondiente de adquisiciones.

## (4.2. MARCO NORMATIVO

El almacenamiento en el sector público ha evolucionado bajo su propio ritmo y necesidades. El desarrollo de la función de almacenamiento se ha enriquecido generalmente con aportaciones técnicas y metodológicas de su homóloga en el sector privado.

El desfase en gran medida obedece a que la función de almacenamiento ha sido considerada dentro de las de menor importancia del sistema de administración de recursos materiales.

El hecho referido se evidencia cuando se observa cómo los almacenes en la administración pública suelen constituirse en depósitos de bienes obsoletos o áreas que generan altos costos financieros debido a la acumulación de bienes sin uso o destino final. Cabe recordar que hasta fecha muy reciente los esfuerzos institucionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo han promovido el perfeccionamiento de las normas que regulan la administración y baja de los bienes muebles en el sector público.

La regulación de la función de almacenamiento, inventario y destino final de los bienes muebles en la administración pública encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se presenta un cuadro que muestra las diversas normas u ordenamientos que regulan esta función en el ámbito federal. Este resumen tiene carácter indicativo. Conviene recordar que la naturaleza e importancia del tópico objeto de estudio es motivo de disposiciones reglamentarias de las cuales, en el resto del texto se abordan con mayor nivel de especificación.

<b>MARCO NORMATIVO</b>		
<b>NORMA U ORDENAMIENTO</b>	<b>MATERIA Y/O CONTENIDO</b>	<b>FUENTE Y FECHA</b>
CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	ARTÍCULO 134.	
LEY	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	(D.O.F - 21 VI 1988 Y 29 VII 1994)
LEY	ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO	(4 de marzo del 2000)
LEY	FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	( D.O.F 10- 1- 1994 )
LEY	GENERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN	( 20/05/1997 )
LEY	DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL	( D.O.F 19- XII- 1997)
LEY	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	(D.O.F 4 -XII- 1997)
LEY	LEY DE PLANEACIÓN	(D.O.F 5 -1-1983 )
REGLAMENTO	DE LA LEY DE ADQUISICIONES	( D.O.F. 130290)
REGLAMENTO	INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	( D.O.F. 7-IV -95)
REGLAMENTO	FEDERAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO	(D. O. F.21-1-1997)
NORMAS	PARA LA ADMINISTRACION Y BAJA DE BIENES MUEBLES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	( D. O. F. 03-09-2001)
CATÁLOGO	DE AQUISICIONES DE BIENES MUEBLES Y SERVICIOS	(2000 CAMBS)
CLASIFICADOR	POR OBJETO DEL GASTO	(D.O.F. 13 X 2000)

### 4.2.1. De la administración de los bienes muebles

En atención al fin de comprender como se administran los bienes muebles de una dependencia se debe entender primero lo que son y cómo se clasifican.

El Código Civil Federal en su artículo 751 marca una diferencia entre los bienes muebles y los inmuebles. La Ley General de Bienes Nacionales determina que son del dominio privado de la Federación, pero para efectos de clasificación y de su estudio estos podrán dividirse en bienes muebles instrumentales y de consumo.

**Bienes Instrumentales:** considerados como implementos o medios para el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, siendo susceptibles de la asignación de un número de inventario y resguardo de manera individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio.

**Bienes de Consumo:** aquellos que por su utilidad en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, tienen un desgaste parcial o total y son controlados a través de un registro global en sus inventarios, dada su naturaleza y funcionalidad en el servicio.

La administración de los bienes y manejo de almacén estará a cargo de un área del Oficial Mayor, quien aprobará los manuales, procedimientos, formatos e instructivos que se requieran. Ante dicha situación queda entendido que cada dependencia definirá sus formas de organización y trabajo. En tal caso el presente trabajo sugiere un modelo alternativo para el funcionamiento del almacén, sustentado en el marco conceptual antes referido y que estará sujeto a la naturaleza de los bienes que maneje cada dependencia.

Es importante que se deban establecer mecanismos que permitan el adecuado control de los bienes que se adquieran para ser sometidos a procesos productivos, así como aquellos que al ingresar sean recibidos directamente en áreas distintas al almacén.!"

---

<sup>101</sup>. Diario Oficial de la Federación. *Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal*, México 2001, p. 3. Tanto el concepto de bien mueble como su clasificación y quién determine su manejo viene referido en dicha norma.

## [4.3. LA FUNCIÓN DE ALMACENAMIENTO ]

La función objeto de estudio conforma un ciclo de almacenamiento en las organizaciones, mismo que a continuación se describe para cada una de sus etapas.

### 4.3.1.Recepción

La recepción de bienes tiene como objetivo, organizar, dirigir y supervisar la **entrada física** de los bienes adquiridos por la dependencia, buscando la **mayor eficiencia de los métodos de descarga, inspección y verificación.** Así como **revisar las especificaciones** que se marcan y de la calidad con que se presenten.

En todo proceso de almacenamiento la recepción juega un papel estratégico, ya que su efectivo y rápido proceso de recepción sólo puede lograrse si se cuenta, básicamente, con los siguientes elementos: espacios disponibles, área para almacenamiento, área de entrega o despacho y área de pasillos.

La revisión y los sistemas de recepción son responsabilidad de cada institución, ya que deben ajustarse a la naturaleza de cada almacén, sin embargo existen algunos aspectos importantes que han de tomarse en cuenta al estudiar el funcionamiento de los mecanismos de recepción.

#### ➤ Programación para la recepción de bienes

En los casos de programación efectiva y recepción de bienes, el personal del almacén debe estar informado con toda anticipación del lugar y fecha de entrega de los mismos, así como de la cantidad y características de los bienes a recibir. Esta información debe ser proporcionada por la unidad de adquisiciones mediante una copia del contrato firmado al proveedor (cuando se trate de adquisiciones), y/o por la unidad designada en cada entidad mediante la documentación correspondiente (cuando se trate de donaciones, producción, traspasos, permutas u otros conceptos).

En el proceso de programación es recomendable que se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

---

<sup>107</sup> Diario Oficial de la Federación. *Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, México 1988, p. 16.

- ✓ Programar la recepción de los bienes sobre la base de las notificaciones **de** recepción **enviadas por** la unidad de adquisiciones.
- ✓ Prever el espacio suficiente para llevar a cabo rápido y eficazmente la descarga y estiba de los bienes, evitando el congestionamiento y facilitando la **compro-** bación de la cantidad, especificaciones y normas de los mismos.
- ✓ Contar con el personal idóneo para desempeñar las diversas labores de recepción .
- ✓ Contar con los equipos de movilización adecuados para manejar **rápidamente** los bienes.
- ✓ Coordinar estas actividades con las demás operaciones que se desarrollen en .el almacén, de manera que se eviten interferencias que obstaculen **su normal** funcionamiento.

➤ Origen de los bienes que ingresan al almacén<sup>108</sup>

En la función de recepción de bienes debe tomarse en cuenta el origen de estos, para ello se presenta a continuación una clasificación básica:

Compras al Comercio

Las compras al comercio de bienes se realizarán de conformidad con los reglamentos vigentes de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y/o a las medidas que en cada caso dicte específicamente cada entidad. La unidad de adquisiciones debe informar a la unidad de almacenamiento sobre los bienes que recibirá mediante una o varias copias del contrato al proveedor.

Elaboraciones

Se registrarán entradas de productos al almacén cuando la entidad se dedique a la producción de bienes en forma constante o periódica. En tal caso, la entrada deberá venir acompañada de la "Orden de Trabajo Respectiva" o el "Reporte de Producción". Estos formularios serán diseñados de acuerdo con las necesidades de cada entidad.

<sup>108</sup> *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración.* Secretaría de la Presidencia. México, 1973. p. 20



Diversos Dentro de este rubro quedarán comprendidas las entradas de bienes por diferentes conceptos como donaciones o transferencias; a éstos se les dará un tratamiento distinto según sea el caso.

➤ **Recomendaciones para el ingreso de bienes**

La unidad de almacenamiento deberá determinar los medios de transporte para planear y organizar las operaciones de descarga, considerando la naturaleza de los bienes.

El personal que recibe los artículos por ferrocarril, barco o avión debe preparar la documentación, las vías de acceso y las señales que requieran una descarga rápida y eficaz.

Las áreas de descarga deberán estar disponibles para camiones y otros vehículos pesados, a fin de agilizar las operaciones. El responsable de la unidad de almacenamiento o persona en que éste delegue la actividad, recibirá e inspeccionará la documentación que entregue directamente el conductor del vehículo, antes de iniciar la operación de descarga.

Los artículos entregados por correo o mensajería, deben contar con una vigilancia efectiva para que solamente la persona indicada y autorizada pueda recibirlos en el lugar de su destino.

➤ **Inspección y verificación**

El área de recepción deberá proceder a la inspección de la cantidad y especificaciones de los bienes, para determinar si están en buen estado y si es correcta la documentación correspondiente que los ampara, en su defecto, informar inmediatamente a la jefatura sobre las anomalías descubiertas.<sup>109</sup>

Es importante cotejar físicamente cada entrega de bienes con la documentación de transporte u otros documentos de entrega, tales como listas de embarque, facturas, contratos, etcétera, los cuales pueden ser utilizados como hojas de trabajo.

La cantidad recibida debe equivaler a lo amparado en el contrato. Esto puede hacerse utilizando los métodos de muestreo o prueba selectiva cuando se trate de grandes cantidades.

La verificación de los artículos entregados consiste en revisar la información que se incluye

---

<sup>109</sup> Ibidem. p. 48

en los propios embarques, tales como: listas de embarque, facturas o relaciones. Se recomienda que, antes de iniciar la descarga de un camión o de un carro de ferrocarril, se compruebe que los sellos de los artículos (en caso de traer) no hallan sido violados. Para ello se sugiere la verificación, entre otros, de los siguientes puntos:

- ✓ Nombre del destinatario.
- ✓ Nombre del remitente .
- ✓ Sellos.
- ✓ Descripción de la relación bienes o materiales.
- ✓ Peso.
- ✓ Condición del envío, para encontrar evidencia sobre faltantes, sobrantes, pérdidas o daños al tiempo que se hace la descarga.

En todos los casos, las personas que se encarguen de esta verificación reportarán como recibida solamente la cantidad de artículos que realmente hayan descargado y cotejado con la documentación correspondiente.

La descarga, verificación y almacenamiento de artículos de manejo delicado o peligroso (tales como alcohol, estupefacientes, metales preciosos) requieren de una especial atención, así como la aplicación de máximas medidas de protección.

El manejo y protección de tales artículos debe ser supervisado por el responsable de la unidad de almacenamiento.

Al referirnos a estar inspeccionando y verificando los bienes, no sólo es la revisión de la cantidad y especificaciones, sino la calidad de los mismos.

#### ➤ **Informe de entrada**

Una vez efectuada la inspección, verificación de la cantidad y especificaciones de los artículos recibidos, se procederá a expedir un aviso o nota de entrada al almacén, documento que debe ser firmado por el responsable de la unidad de almacenamiento.

### 4.3.2. Registro de bienes

El objetivo de esta etapa en la función de almacenamiento es planear, **organizar, dirigir** y controlar los sistemas y procedimientos de registro, con el fin de mantener al día la información acerca de la recepción, existencia, condiciones en que se **encuentran**, costo (en caso de que el almacén maneje la información sobre el costo de los bienes) y localización de los bienes.

El registro de bienes ha de considerar al menos cuatro aspectos básicos:

Identificación	Consiste en la denominación básica asignada a cada bien y su descripción de acuerdo con sus características particulares, físicas o químicas, de dimensión, funcionamiento y cualquier otra que posibilite su discriminación respecto a otros similares o de marcas distintas.
Codificación	Consiste en asignar un símbolo a cada rubro de bienes o materiales para posibilitar su clasificación, ubicación o verificación, y su manejo. La codificación de los bienes en la mayoría de los casos debe atender normas nacionales o normas internacionales, según sea el caso.
Clasificación	Esta acción posibilita la identificación y ubicación de los bienes de acuerdo con características afines. Estas características pueden establecerse en función de volumen, peso, aspecto, composición química, frecuencia de rotación, grado de peligrosidad, entre otras.
Catalogación	Consiste en la elaboración de listados de bienes codificados y clasificados según un orden lógico previsto. Es recomendable mantener catálogos actualizados de bienes que faciliten su consulta.

Los cuatro aspectos básicos a considerar se suscriben al Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios (CABMS), del que habrá referencia más adelante.

El proceso de registro a través de la consideración de los aspectos antes descritos ofrece una fuente de información estratégica para la toma de decisiones y la eficiente operación del almacén, toda vez que contribuye a:

- ✓ Determinar fácil y rápidamente las existencias.
- ✓ Establecer responsabilidades sobre las cantidades de bienes en existencia.
- ✓ Proporcionar información sobre la disponibilidad de bienes.
- ✓ Conocer las condiciones en que se encuentren los bienes almacenados.
- ✓ Proporcionar información para determinar la necesidad de nuevas adquisiciones.
- ✓ Conocer los movimientos de los bienes almacenados y verificar periódicamente su cantidad con los comprobantes respectivos.
- ✓ Proporcionar información sobre el costo (cuando el almacén maneje el costo de los bienes), características, existencias, rotación, uso u obsolescencia de los artículos almacenados.
- ✓ Asegurar contra daños y pérdidas los artículos almacenados.
- ✓ Asegurar el suministro de las necesidades planteadas por las diferentes áreas con calidad y oportunidad.

Actualmente existen diferentes tipos de registro que auxilian al almacén en su operación normal. Sin embargo, el sistema de inventarios perpetuos ofrece, por sus características de adaptabilidad y ventajas. Ventajas para la satisfacción de la necesidad de implantar un sistema de control interno en los almacenes del sector público, en lo que se refiere al activo fijo.

### 4.3.3. Guarda de bienes

**Esta función dentro del ciclo de almacenamiento, tiene como objetivo asegurar la buena conservación y protección de los bienes, la fácil y segura identificación de los mismos, su rápido manejo y transportación, así como el máximo aprovechamiento de los mismos.<sup>110</sup>**

La guarda asegurará la conservación y protección de los bienes permitiendo su fácil y segura identificación, su rápido manejo y el máximo aprovechamiento del espacio.

<sup>110</sup>Ibidem. p. 5;

Es recomendable que las operaciones se realicen tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Clasificación de los bienes.
2. Planeación del almacén.
3. Asignación de espacios.
4. Disponibilidad de instalaciones y medios auxiliares.
5. Uso de medios de transporte.
6. Conservación.
7. Seguridad.

➤ **Clasificación y localización de los bienes**

Los sistemas de clasificación y localización tienen por objeto proporcionar un agrupamiento racional de los bienes para almacenamiento, así como conocer el lugar exacto de su colocación, de manera que sea posible guardarlos, surtirlos y despacharlos rápidamente.

➤ **Planeación del almacén**

El ejercicio de planeación dentro del almacén habrá de tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Ubicación	La ubicación del almacén determina en gran medida el éxito o fracaso de las operaciones que se le han encomendado, deberá contemplar." <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Proximidad a la unidad de consumo.</li><li>✓ Existencia de servicios, como energía eléctrica, agua, drenaje, etcétera.</li><li>✓ Existencia de medios de comunicación y de transporte.</li></ul>
Diseño	El diseño deberá considerar la ubicación del almacén y analizar las necesidades reales que afronten las instituciones derivadas de sus programas de trabajo. Los propósitos que se persiguen con el diseño del almacén son:

---

<sup>111</sup> Baily, P. Baroggi, R. *Aprovisionamiento, Almacenaje y Gestión de Stocks*. Ediciones Deusto España. 1979. p. 83.

- ✓ El mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal (bienestar y seguridad).
- ✓ La limitación y simplificación del desplazamiento de personas y materiales.
- ✓ La utilización racional y sin desperdicio de la superficie disponible.

#### ➤ Asignación de espacios

La distribución del espacio ha de llevarse a cabo en forma objetiva, de acuerdo con la naturaleza y las características de los bienes a almacenar.

Los espacios derivan de las dimensiones físicas del área de almacenamiento, a saber: altura entre pisos, distancia entre columnas, ubicación de puerta, ventanas, etcétera, que en muchas ocasiones juegan el papel de factores limitantes del espacio físico aprovechable.

La capacidad de carga de los pisos se refiere al peso máximo soportable de los bienes. Esta capacidad se expresa en kilos por metro cuadrado de área de almacenamiento.

Las puertas deben ser lo suficientemente altas y anchas para permitir el fácil movimiento del equipo de carga y descarga.

La distribución en los espacios para pasillos requiere un plan que señale claramente los corredores ubicados entre las áreas de recepción, de guarda y de despacho. La amplitud de los corredores debe ser tal que permita las operaciones de estiba y manejo de artículos. Los pasillos deben situarse de acuerdo con la ubicación de las puertas, de modo que faciliten el acceso a las áreas de recepción y embarque al equipo de trabajo y al equipo contra incendios.

Los pasillos principales, que serán los que dividan el almacén, deben tener una amplitud que permita el paso de vehículos en direcciones opuestas dependiendo del índice de circulación. Los pasillos secundarios servirán para conducir a los *pasillos* principales.

Es recomendable que existan pasillos pequeños entre las estibas. El ancho se determinará por las características de éstas.

Los pasillos entre estantes deben contar con amplitud *necesaria* para permitir la colocación y el despacho de los artículos almacenados, según el método y/o equipo usados.

#### ➤ Distribución de anaqueles y *racks*

El área de los estantes y *racks* debe determinarse de acuerdo con la naturaleza, volumen y destino de los artículos. Para esto hay que considerar la altura y la anchura.:"

<sup>112</sup> Creed H. Jankins *Administración Moderna de Almacenes*. México. Diana 1979. p. 217

A pesar de que existen diversos tipos de estantes y anaqueles, se recomienda el uso de los metálicos.

En el área de almacenamiento estibas, pasillos y anaqueles, deben estar claramente identificados por medio de claves o símbolos, de tal manera que puedan ser localizados fácilmente.

La iluminación contribuye a elevar la eficacia de los empleados en sus labores y evita posibles accidentes de trabajo. Un sistema de alumbrado bien proyectado proporciona iluminación suficiente para la realización de tareas en las que el sentido visual juega un papel importante, permitiendo que el individuo se sienta cómodo y seguro.

Actualmente existe un código cromático en el que se señalan los diferentes colores a utilizar, por ejemplo:

**Rojo** Este es considerado como el color adecuado para señalar peligros, se suele emplear en los siguientes casos:

- ✓ Equipos y aparatos contra incendio.
- ✓ Botes u otros recipientes.
- ✓ Luces para zonas de peligro en construcciones, obstrucciones, etcétera.

**Amarillo** Este es usado generalmente para indicar precaución, marcas relativas al movimiento y al ordenamiento interior del almacén. Así mismo, alternando el blanco y el negro y formando franjas o cuadros, pueden usarse en:

- ✓ Terminales de corredores y pasillos.
- ✓ Señales de dirección.
- ✓ Emplazamiento de los recipientes para desperdicio.

### ➤ **Factores críticos de almacenamiento**

Para realizar una guarda o almacenamiento eficaz, deben tomarse en consideración los siguientes factores críticos del almacenamiento.:"

1. **Herrumbre y corrosión:** existen productos susceptibles a la herrumbre y la corrosión. Por ello deberán ser colocados dentro del almacén en lugares secos

---

<sup>113</sup> Diario Oficial de la Federación *Condiciones de Seguridad e Higiene en los Edificios y Locales de los Centros de Trabajo*. México 1997. p. 36.

- y, de ser posible, elevados; además, deberán ser lubricados con aceite denso y engrasados periódicamente.
2. Humedad: la humedad provocada por la temperatura del local y por el agua que pueda caer de tuberías a causa de fugas, puede afectar los productos almacenados. Para evitar la acción de la humedad, el personal deberá hacer inspecciones periódicas y solicitar la reparación de las fugas de agua existentes, así como la adaptación del almacén a las condiciones ambientales de bienestar.
  3. Polvo: el personal que labora en el almacén deberá conocer a qué tipos de productos les afecta el polvo con la finalidad de protegerlos, poniéndolos en cajas, en bolsas plásticas, en armarios cerrados, o limpiándolos periódicamente. Como ejemplo de tales productos se pueden citar: los tejidos, los artículos para escritorio y los artículos de precisión (microscopios, relojes, etcétera).
  4. Agentes atmosféricos: algunos materiales y equipo que por su volumen o por su naturaleza tienen que dejarse al aire libre, deberán ser protegidos contra los fenómenos atmosféricos. La construcción de cobertizos adecuados es la solución más práctica a este problema.
  5. Deterioro o evaporación: es necesario clasificar los materiales que se deterioren con el objeto de no almacenarlos en cantidades excesivas. Su almacenamiento se hará de tal manera que se utilicen por el orden en que se reciben; esto es, por la práctica de "lo que entra primero, sale primero". Los productos y líquidos volátiles deben tenerse en recipientes herméticos para que no se pierdan por evaporación.
  6. Robo: Este puede ser efectuado por personas extrañas al almacén o por el personal que labora en él. Por lo que respecta a la seguridad contra robo, se recomienda recurrir a guardianes, veladores y sistemas de alarma, según sean los volúmenes almacenados y el valor que representen. Para evitar la sustracción de bienes que sean de venta fácil, se recomienda la adopción de las siguientes medidas:
    - ✓ Seleccionar y emplear personal calificado y responsable.
    - ✓ Proteger los artículos almacenados susceptibles de sustracción.
    - ✓ Evitar el almacenamiento en envases abiertos.
    - ✓ Emplear un cuerpo de vigilancia encargado de impedir la entrada a personas ajenas al almacén.



7. **Obsolescencias:** el hecho de guardar un material o equipo que, por sus condiciones particulares, no sea de utilidad inmediata, puede provocar obsolescencia, por ello, debe evitarse el almacenamiento de materiales de los que ya no sea posible sacar provecho.
8. **Plagas:** gran parte de los productos almacenados propician la existencia de roedores o insectos que causan deterioro en los productos. Por otra parte, existen algunos artículos (telas, granos, etcétera.) susceptibles de deteriorarse por la acción de insectos. Cuando se guardan estos productos, se requiere un sistema de prevención contra plagas.

### ➤ **Equipo móvil para el manejo de bienes**

En este rubro el mercado cuenta con una amplia diversidad que se ajusta a las necesidades específicas de las instituciones, sin embargo se pueden mencionar los siguientes:

Equipo móvil <sup>114</sup>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Equipo de ferrocarril (armones).</li><li>2. Tractor de tipo industrial.</li><li>3. Montacargas y otros equipos de colocación de objetos.</li><li>4. Malacates y sistemas de poleas montados en vehículos.</li><li>5. Equipos varios de operación manual, como carros de dos o cuatro ruedas, diablos, carretillas, malacates guiados, etcétera.</li></ol>
Equipo fijo	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Elevadores en general.</li><li>2. Transportadores en general.</li><li>3. Sistemas neumáticos.</li><li>4. Toboganes o resbaladillas.</li></ol>
Equipo mixto	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Grúas.</li><li>2. Transportadores de tipo mixto.</li></ol>

### » **Recomendaciones para almacenamiento especializado**

Los métodos y procedimientos para la guarda o almacenamiento especializado varían según la cantidad y características de los bienes, el espacio disponible, el tipo del equipo, etcétera.

---

<sup>114</sup> Creed H. Jankins Op. cit..p. 189

El espacio puede aprovecharse de manera óptima si se utiliza equipo mecánico de transportación que permita estibar los bienes hasta la mayor altura posible. Siempre que sea posible se debe reducir la mano de obra mediante el empleo de equipo automatizado y adecuado para el manejo de bienes.<sup>115</sup> Asimismo deberán considerarse los siguientes factores:

- ✓ **Accesibilidad.** Los artículos de movimiento rápido han de almacenarse en sitios en los que se les pueda seleccionar y expedir con el mínimo de tiempo, los de movimiento lento, pueden colocarse en lugares más alejados.
- ✓ **Protección.** Los artículos se deben almacenar conforme al grado de protección que requiera cada uno de ellos, siendo estos: La temperatura, la humedad, los riesgos, la caducidad, el costo, etcétera.
- ✓ **Acomodo.** La disposición ordenada de los artículos constituye un elemento esencial para los fines de localización, protección y surtido.

Es recomendable que los artículos se almacenen por clases o categorías: así por ejemplo, los comestibles y los de uso general deberán depositarse en áreas distintas, debidamente separadas unas de las otras; los artículos peligrosos, tales como los explosivos o artículos inflamables u oxidables, exigen una protección especial y separación adecuada en la que es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos para su guarda:

- **Bienes voluminosos.** Es aconsejable que al estibar los bienes voluminosos, se utilice la máxima altura disponible en el almacén, tomando en cuenta la capacidad del piso y, sobre todo, la resistencia del empaque o envase que los contenga.
- **Artículos sueltos.** El problema en la guarda de bienes poco voluminosos consiste en poder lograr el más fácil acceso a las existencias, sin ocasionar por ello disminución del espacio en corredores, pasillos o áreas de tránsito, así como establecer una adecuada protección de los mismos. Entre otros métodos se recomienda la construcción de un enrejado, al cual sólo tenga acceso el almacenista.

Es preferible que los artículos pequeños sean depositados en anaqueles o casilleros, los cuales deberán estar numerados con objeto de facilitar su localización.

---

<sup>115</sup> Baily, P., Baroggi, Op. cit. p. 56.

En la guarda de artículos sueltos, es aconsejable utilizar accesorios como gavetas, cajas, cestas, frascos, etcétera, colocados en el interior de los anaqueles. La elección de estos accesorios dependerá del tipo, tamaño, forma, peso y cantidad de los artículos a almacenar.

- Bienes de manejo delicado o peligroso. En este se encuentran aquellos grupos de artículos que requieren movilización y guarda especiales, en virtud de alguna de las siguientes características:<sup>116</sup>
  - ✓ Baja temperatura.
  - ✓ Autocombustión.
  - ✓ Influencias corrosivas.
  - ✓ Peligro de envenenamiento (por aspiración o ingestión).
  - ✓ Descomposición.
  - ✓ Explosión.

Los artículos considerados como susceptibles de reacciones peligrosas han de separarse. Por ejemplo, los artículos sujetos a oxidación deben estar aislados de los materiales combustibles, los ácidos han de acomodarse por separado, con objeto de prevenir reacciones peligrosas en caso de que los envases llegaran a romperse o perforarse.

Al estibar este tipo de artículos habrá de procederse con la máxima cautela, para prevenir golpes y roturas en los envases, al acomodarlos deberá efectuarse otro examen, con el fin de descubrir fugas eventuales en los mismos.

Los artículos inflamables, tales como pinturas, aceites, barnices, etcétera, deben ser almacenados por separado de los demás bienes, y en un sitio provisto de extinguidores y demás medios contra siniestros.

El área para la guarda de estos objetos puede seleccionarse, para mayor seguridad, en uno de los extremos del almacén. Además, dicha área debe estar provista de puertas y ventanas especiales para ventilación adecuada y casos de emergencia, de modo que, si hay ruptura o fugas de los envases que pudieran provocar intoxicaciones o explosiones, se logre un rápido y efectivo control

- Víveres. Por su naturaleza los víveres deben tener cuidados especiales en el proceso de almacenamiento. Es común que sufran algún de tipo de transformación por lo que deben considerarse los siguientes factores en su guarda:

---

<sup>116</sup> *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración* Secretaría de la Presidencia. México, 1973 p. 28.

- 1.- Deterioro: Las medidas de conservación para los artículos alimenticios, varían en virtud de su naturaleza, composición o estado físico. En el curso de su guarda los alimentos pueden sufrir daño, deterioro o descomposición, estos fenómenos pueden originarse por algunos de los siguientes factores:

**Biológico:** La causa más común de deterioro o descomposición de los alimentos se debe a la acción de bacterias, moho o levaduras. Muchas causas de deterioro biológico se pueden prevenir mediante la observación de las siguientes normas:

**Higiene y aseo:** Han de establecerse obligatoriamente medidas prácticas de mantenimiento, con objeto de asegurar la higiene, el orden y el aseo en todas las áreas del almacén. Del mismo modo, no ha de tolerarse la presencia de costales, cartones o cualquier tipo de envases rotos en las áreas de depósito de las demás existencias.

- 2.- Rotación: La manera más efectiva de prevenir el deterioro o descomposición de los artículos consiste en una rotación rápida de los mismos.
- 3.- Control de temperatura: La temperatura constituye probablemente el factor predominante en la conservación de los artículos.
- 4.- Control de humedad: Algunos artículos, tales como legumbres o raíces requieren de un alto grado de humedad, por el contrario, otros como la harina no requieren en absoluto de ella.
- 5.- Circulación del aire: Debe mantenerse buena circulación de aire en los locales, particularmente en las áreas húmedas y calientes.

**Contaminación y destrucción por plagas.** En nuestro medio ambiente es frecuente que insectos o roedores, portadores de gérmenes, contaminen los alimentos dejándolos inservibles para el consumo humano.

La contaminación puede producirse en condiciones óptimas de guarda. La única forma de prevenir pérdidas por tal causa, o de reducirlas por lo menos a un mínimo, consiste en una vigilancia constante para poder aplicar las medidas adecuadas en cada caso. Prácticas como la fumigación o el empleo de insecticidas, deberán realizarse con las reservas necesarias, ya que algunos elementos que en ellas se utilizan son nocivos también para el hombre.

Es importante adoptar medidas preventivas contra los roedores, ya que dichas plagas destruyen o inutilizan cantidades enormes de artículos alimenticios.

En este proceso es menester también considerar los siguientes factores críticos:

1. Temperatura. La temperatura inadecuada o cambios bruscos en la misma, constituyen en ocasiones un factor de deterioro o descomposición de los alimentos almacenados.
2. Áreas de guarda. El espacio para la guarda debe distribuirse en función de los tipos de alimentos, cuidando que la temperatura sea la requerida para la conservación de los mismos.
3. Área de recepción. En épocas calurosas, los productos alimenticios deberán descargarse con rapidez y depositarse en locales adecuados para su guarda. Ya que pueden sufrir grave daño si se les deja por algún tiempo en el transporte.
4. Área seca común. Se encuentra en el espacio del almacén donde el control de temperatura se mantiene simplemente por vía de aislamiento, ventilación y circulación de aire.
5. Área de calefacción. Es aquella a la que se puede aplicar calor para prevenir la congelación.
6. Área fría. Aquella en la que se puede mantener la temperatura por debajo de 10 grados centígrados. Los artículos almacenados en cámaras frías se estibarán por lo menos a 45 cm de los tubos de refrigeración. La estiba debe realizarse de tal forma que asegure la circulación suficiente de aire.
7. Daño Físico. El daño ocasionado por un traslado poco cuidadoso de los artículos alimenticios, constituye una causa frecuente del deterioro de los alimentos.
8. Medidas de protección contra la sustracción de víveres. Se recomienda que todos aquellos artículos comestibles que, por su naturaleza y características propias, puedan ser sustraídos con facilidad, se mantengan en áreas o cuartos cerrados.

➤ **Almacenamiento de bienes de depósito**

Es recomendable que cuando en el almacén se tengan bienes que no sean propiedad de la entidad ya sea porque han sido confiscados, decomisados, embargados, depositados,

etcétera, se coloquen por separado de los bienes que maneje el almacén, registrando su existencia en tarjetas especiales controladas también por separado.

#### ➤ **Equipo de trabajo para el personal**

El personal que labora en el almacén deberá contar con los implementos de ropa y equipo de protección necesarios para desarrollar sus actividades con la mayor seguridad.!"

#### ➤ **Prevención de siniestros**

En el manejo de los bienes el personal deberá estar debidamente capacitado para afrontar cualquier tipo de siniestro. La preparación para la prevención de siniestros requiere de un entrenamiento básico a través del ejercicio de simulacros periódicos.!"

#### ➤ **Seguridad del personal que labora en las unidades de almacenamiento**

Es necesario evitar (usando todos los medios posibles), accidentes que puedan lesionar al personal de la unidad de almacenamiento.

Sobre la base de una amplia experiencia industrial se considera que la mayoría de los accidentes ocurridos al personal o a los medios de trabajo son previsibles, por lo tanto, pueden ser evitados siempre y cuando existan medidas apropiadas de seguridad.

La seguridad del personal y la de los bienes depende, en buena medida, de los actos de cada empleado; sin embargo, es responsabilidad de todos y cada uno de los miembros de una organización, tener el conocimiento de los artículos almacenados y de sus riesgos.!"

Las tareas serán valoradas con precisión a efecto de elegir el número y el tipo de personal requerido, así como las necesidades de equipo adecuado para el manejo de los materiales y las condiciones de trabajo para efectuar la labor.

#### ➤ **Seguridad del local**

La seguridad del local, además de estar íntimamente ligada con los puntos anteriores, se relaciona directamente con la localización del almacén, así como con el control que se tenga en su operación.

---

<sup>117</sup>Diario Oficial de la Federación *Condiciones de Seguridad e Higiene en los Edificios y Locales de los Centros de Trabajo*. México, 1997. p. 12

<sup>118</sup> Centro Nacional de Productividad Seguridad Industrial. México 1968 p.30

<sup>119</sup> Creed H. Jankins Op. cit. p. 169.

Se recomienda considerar los siguientes puntos:

1. Es recomendable que cerca del almacén no haya instalaciones ni **materiales que** puedan provocar un incendio. Además, al determinar **la localización del almacén** deberá tenerse en cuenta la facilidad de acceso a los bomberos y **obtención de** agua.
2. El material de construcción del local debe ser adecuado a los productos que **se** vayan a guardar en él.
3. Las **instalaciones eléctricas, de** agua y gas, deberán estar **protegidas atendiendo** a las **necesidades de** cada almacén.
4. Deberán **existir depósitos** de desperdicios y materiales de **desecho aprove-**chables. **Los desperdicios** no aprovechables deberán eliminarse **diariamente**.
5. Los envases, y demás material o equipo deben eliminarse **sistemáticamente de** las **áreas de almacenamiento** y de los pasillos.
6. Los sanitarios y los lavabos del almacén deben conservarse y **mantenerse en** **condiciones higiénicas**.
7. **La limpieza en todas las** instalaciones del local deberá **efectuarse con** periodicidad.
8. **Para asegurarse de que todas** las instalaciones del local estén **en condiciones** de **ser utilizadas, deberá llevarse a** cabo una inspección en forma **permanente** para detectar fugas, derrumbes, incendios, fallas en las instalaciones de **agua, gas o eléctricas, etcétera**.

➤ Seguridad de los equipos

El mantenimiento incluye trabajo y actividades de inspección, revisión, limpieza, diagnóstico, reparación, servicio, prueba y, en su caso, de reconstrucción, modificación, mejoramiento, modernización y recuperación.

Por medio de un programa de mantenimiento del equipo se asegurará la continuidad de su servicio, así como la prolongación de su operación con pérdidas mínimas de tiempo y dinero por fallas mecánicas.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> Diario Oficial de la Federación *Condiciones de Seguridad e Higiene en los Edificios y Locales de los Centros de Trabajo* México, 1997, p. 38,

El titular de la unidad de almacenamiento es el responsable de la conservación y el buen estado de servicio de los diversos materiales y equipos.

#### 4.3.4. Despacho de bienes

El objetivo de esta etapa es planear, dirigir y controlar las **operaciones de distribución** física y salida de los bienes.

El despacho integra una serie de actividades como el surtido, la verificación, el empaque, la marcación, el etiquetado y el embarque de los bienes. Cabe señalar que en algunas organizaciones, la función de almacenamiento comprende las actividades de distribución física y entrega de los bienes que están íntimamente vinculadas con los servicios complementarios de transporte.<sup>121</sup>

##### ➤ Solicitud de abastecimiento

El responsable de la unidad de almacenamiento o el encargado del despacho recibirán la solicitud de abastecimiento. Esta forma deberá contener las firmas de autorización que se establezcan en cada entidad.

El responsable de la unidad de almacenamiento consultará el control de existencias; si se tienen los artículos solicitados, procederá a disponerlos para su despacho; si no existieran, o su nivel mínimo establecido se viera afectado por este movimiento de salida, deberá formular un informe y enviarlo a la unidad encargada de las adquisiciones correspondientes.

##### ➤ Proceso del despacho

En el despacho de los bienes, el almacén deberá contar al menos con:

1. Un área para depositar los artículos objeto de empaque.
2. Los materiales y herramientas necesarios para el empaque.
3. Espacio suficiente para realizarlo.
4. Un lugar para efectuar las maniobras o la marcación de las cajas, etiquetas, timbres, etcétera.

---

<sup>121</sup> Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración. Secretaría de la Presidencia. México, 1973. p. 24



Además, debe preverse un área para estibar los artículos ya empacados próximos a ser embarcados para su transporte y el espacio adecuado para el estacionamiento de los vehículos de transporte.

El personal del almacén, debe estar enterado de los riesgos que representen para él los productos almacenados. Se debe determinar con precisión el número y tipo de personal requerido para una labor específica, así como las necesidades del equipo para el manejo de los materiales.

El personal que transporte artículos de riesgo, deberá estar previamente capacitado, tanto para efectuar las maniobras, como para manejar el equipo que se requiere.

Es conveniente adiestrar al personal que se encarga de llevar a cabo las maniobras de estiba previniendo accidentes corporales, además deberá contar con la ropa y el equipo de protección necesario para que las tareas se efectúen con la mayor seguridad.

En almacenes con un gran volumen de operaciones, en los que se reciben varias solicitudes al día, es necesario controlar el surtido de éstas, sobre todo si el monto de lo que se solicita es cuantioso, a fin de lograr un despacho rápido y eficaz.

#### ➤ **Surtido de artículos**

El surtido consiste en seleccionar de los anaqueles y estibas los artículos, de acuerdo con alguno de los métodos síquientes.!"

1. Antigüedad de los artículos. Se deben seleccionar y despachar los artículos más antiguos, cuidando que estén en buen estado de conservación y que su fecha de caducidad no haya expirado.
2. Estado de los artículos. El estado de los artículos debe ser verificado. Este es un imperativo en el caso de ciertos artículos tales como comestibles, productos químicos y medicamentos.
3. Descripción. Deben verificarse el nombre y clave del artículo seleccionado para tener la seguridad de que es idéntico al requerido.
4. Disponibilidad. Cuando las circunstancias sean iguales para todos los artículos, deben seleccionarse los más próximos al punto de salida.

---

<sup>122</sup> Ibidem. p. 61.

5. Carga. Cuando se trate de lotes grandes que puedan llevarse directamente del lugar de almacenamiento al medio de transporte, no deben depositarse en el área de carga.
6. Verificación. Surtida la solicitud por la unidad de almacenamiento, será tarea del área de despacho verificar que los bienes requeridos estén de acuerdo con la nota de envío que le haya sido entregada.
  - ✓ Número de artículos .
  - ✓ Descripción .
  - ✓ Cantidad ordenada .
  - ✓ Empaque adecuado .
  - ✓ Destinatario .

#### ➤ Principios básicos del empaque de artículos

El empaque de artículos para ser despachados, incluyendo el envasado y la marcación, constituye un elemento esencial para la conservación y protección de los mismos.!"

Los empaques deficientes o inadecuados pueden ocasionar pérdidas costosas que ocasionan, en muchos casos, no sólo la reparación o el reemplazo de los artículos dañados, sino gastos adicionales de transporte, discusiones con la empresa de transportes, con la persona que entrega o con el propio destinatario, añadiéndose a todo esto la inevitable pérdida de tiempo.

#### ➤ Método de empaque de los artículos

La elección de envase debe realizarse en función de las características físicas del artículo tales como tamaño, peso, forma, resistencia, tendencia al deterioro, riesgos particulares, valor monetario, entre otras.

Existen varios métodos de uso común para empacar artículos en cajas, jaulas, bultos, etcétera .

- ✓ Artículos susceptibles de daño .
- ✓ Artículos susceptibles de ruptura .
- ✓ Artículos susceptibles de mancharse .
- ✓ Artículos sujetos a daño o deterioro exterior en su acabado .
- ✓ Artículos sujetos a daños por causas de cambios en la temperatura .

---

<sup>123</sup> *Ibíd.* p. 62.

Los artículos embarcados deberán marcarse, etiquetarse o ambas cosas a la vez con el fin de asegurar la ruta más directa y la pronta entrega a su destino.

Cuando el envío conste de uno o varios lotes, se recomienda que todos los envases se marquen o etiqueten con los mismos nombres y las direcciones completas del remitente y del destinatario, con objeto de eliminar la probabilidad de extravío.

Todos los envases enviados por expreso o cualquier otro medio de transporte, deben marcarse con el número del talón del resguardo, a fin de tener un mayor control sobre ellos.

### ➤ **Selección del transporte**

El responsable de la función de tráfico escoge y programa a los transportistas que se encarguen del manejo de su carga. La buena administración de esas funciones es tan importante como la administración de la mano de obra, de la renta y de otras fases de las operaciones de almacenamiento. Como es difícil medir la actuación en el transporte, es factible que ocurran despilfarros en este proceso.<sup>124</sup>

El mal uso o falta de utilización de la mano de obra, del espacio y del equipo, se hacen evidentes a cualquier administración vigilante de los almacenes, pero es más difícil descubrir los despilfarros de las prácticas para contratar la transportación de los embarques

La administración apropiada del transporte requiere controles y conocimientos distintos de aquellos con que cuenta la administración en el manejo y almacenaje de los materiales.

#### • **El papel del tráfico en el almacenamiento**

El papel del área de tráfico en el almacenamiento consiste en obtener el nivel de servicio deseado al menor costo de almacenamiento. En este caso, el "costo de almacenamiento" incluye el costo de la carga que sale, y en algunas organizaciones incluirá también el costo de los embarques que se reciben, si el almacén proporciona su transportación.

El responsable del almacén debe ser igualmente responsable de los costos de fletes y de los demás desembolsos que queden bajo su control. Debe reconocer que el encargado de tráfico tiene que estar autorizado para negociar tarifas, servicios y comprar fletes.

En algunos grandes almacenes que tienen varias divisiones de operación, se crea un área central de tráfico que sirve para coordinar, dirigir y vigilar las actividades de las operaciones de tráfico de la división. Mantiene un control central de las tarifas y se encarga

---

<sup>124</sup> Creed H. Jenkins Op. cit. p. 232.

de las principales negociaciones de cuotas cuando estas afectan a más de una división. Aunque el área central de tráfico ejerce una gran influencia sobre la función de tráfico del almacenamiento, lo hace únicamente como consejero, y no reduce la responsabilidad de un manejo eficiente y eficaz de la transportación del almacenamiento.

- Deberes del responsable de tráfico en el almacenamiento

En las pequeñas operaciones de almacenes, la función de tráfico puede llevarse a cabo basándose en tiempo parcial por algún miembro del personal de la oficina. Para grandes operaciones pueden requerir los servicios de un responsable de tráfico de tiempo completo. De todos modos, el responsable del almacén no debe delegar gran parte de su propia responsabilidad. Hay muchas formas de que se introduzcan despilfarros en la función de tráfico que debe tener un sitio importante en la gama de responsabilidades del encargado de esta función.<sup>125</sup>

- Factores que afectan la transportación

El almacenamiento usa toda clase de transportación para recibir y embarcar materiales: aérea, por carretera, por agua y ferroviaria, y cada una tiene sus ventajas y desventajas especiales. Los factores principales que determinan la forma de transportación son el tiempo de entrega, el costo y la distancia.

- Tiempo de entrega

A menudo, la prontitud con que se necesita el producto es el factor determinante. Por regla general, la transportación aérea es la más rápida y le siguen en orden descendente las carreteras, los ferrocarriles y la transportación por agua. Sin embargo, esa clasificación no siempre es exacta porque hay que enviar y recoger los materiales de los aeropuertos a través de camión. Ese manejo adicional puede causar demoras que hagan que resulte más rápido emplear camiones u otra forma de transportación en toda la ruta. Esto es especialmente cierto cuando el punto de destino queda lejos de los aeropuertos.

- Costo

El costo total de transferencia de los materiales es ordinariamente el factor más importante para determinar la forma de transportación. El costo total es mayor que los cargos de transportación porque incluye los costos de carga y descarga, los seguros, los daños y cualesquiera otros que puedan relacionarse con esa transferencia. A menudo, cuando se añaden esos costos relacionados a los cargos de transportación, el más económico se

---

<sup>125</sup> Creed H. Jenkins Op. cit. p. 233

convierte en el de mayor costo total. Cuando sólo se consideran los cargos de transportación, la que se hace por agua es la más barata, siguen los ferrocarriles y los camiones y finalmente la aérea.

➤ **Programa de distribución**

La unidad de almacenamiento que distribuya los artículos debe recabar la firma de conformidad, para que sirva de comprobante.!"

En caso de que la entrega no se efectúe directamente, sino que intervenga un transportador, se adjuntará el comprobante del mismo para posteriores aclaraciones o reclamaciones.

Las entregas que se efectúen con transportes propios, deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Las normas de trabajo a las que deberán ajustarse los operadores y el personal auxiliar.
2. La responsabilidad que contraen.
3. El buen estado y mantenimiento de los equipos.
4. La formulación de horarios y rutas de recorrido.
5. La implantación de normas para la carga y entrega de los artículos

## 4.4. GESTIÓN Y CONTROL DEL ALMACENAMIENTO

La gestión y el eficiente funcionamiento de un almacén, abarcan medidas para el cumplimiento de los objetivos establecidos y llevar a cabo las adquisiciones, existencias y suministros conforme a las normas establecidas. Esto se logra si existe un conjunto de normas, procedimientos, registros e informes, que en un momento dado, permitan a la unidad de almacenamiento tomar decisiones para mejorar la función.<sup>127</sup>

### 4.4.1. Establecimiento de normas internas en el almacén

El funcionamiento eficiente del almacén requiere del establecimiento de un número de normas básicas que posibiliten un orden de trabajo y considere los siguientes puntos:

1. Horario de trabajo. Es importante que se cuente con un horario de trabajo al cual habrá de sujetarse el funcionamiento del almacén para que los usuarios programen sus requerimientos con oportunidad.
2. Registro de firma de personal autorizado. Contar con un registro actualizado de firmas, permitirá que exclusivamente las personas autorizadas puedan solicitar bienes al almacén, este requisito evitará la pérdida de tiempo en investigar quien solicita los artículos y si está o no autorizado para ello.
3. Establecimiento de una sola puerta de entrada. Es muy importante tener en cuenta que al construir un local para el funcionamiento del almacén se tome en cuenta que solamente exista una puerta de acceso para un mayor control de las entradas y salidas de los materiales
4. Acceso restringido. Las áreas de almacenamiento se consideran de acceso restringido, motivo por el cual no debe permitirse la entrada a personal ajeno para evitar pérdidas de los materiales.
5. Eliminar segundos turnos. Para el manejo de los bienes y materiales se recomienda un turno único de trabajo a cargo de un responsable directo en cada grupo.

---

<sup>127</sup> García Cantú Alfonso. *Enfoques Prácticos para Planeación y Control de Inventarios*. México. Trillas, 1978. p. 47.

6. Establecer un área de control de calidad. El área de almacén generalmente no cuenta con personal capacitado para llevar acabo la función de control de calidad, sin embargo esta actividad es indispensable ya que es la única forma de conocer si los artículos adquiridos son los mismos que se reciben en cantidad y características de acuerdo a los contratos formulados por el área de adquisiciones.
7. Vigilar el orden y la limpieza. Es recomendable que la disciplina en un almacén sea estricta, ya que en estas áreas se manejan artículos que pueden ser sustraídos. Debe haber una limpieza aceptable para evitar que el polvo dañe a los materiales almacenados. Igualmente deben ordenarse los artículos ya que pueden rezagarse y al paso del tiempo convertirse en obsoletos.
8. Información veraz. Los informes que genera el área de control deben ser oportunos para que el responsable del almacén pueda tomar decisiones oportunas y acciones a fin de lograr un abastecimiento adecuado.

#### **4.4.2. Uso de sistemas computarizados**

Los sistemas computarizados ofrecen la posibilidad de establecer sistemas ágiles de control y contribuyen a la gestión interna de los almacenes.

Es indispensable verificar que el área de control de los inventarios o activos fijos realice estudios tendientes a modernizar sus sistemas de control interno, establecer programas para optimizar el aprovechamiento de sus recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para hacer más clara y transparente su gestión.<sup>128</sup> Y así mismo considerar la normatividad aplicable a dependencias o entidades.

Es importante comprobar que existan en el área mecanismos o instrumentos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación tendientes a lograr la economía, eficiencia, eficacia y transparencia en la administración y control de los bienes, así mismo constatar que se hayan adoptado las acciones de carácter preventivo y/o correctivo, que de ellos se deriven.

El proceso de evaluación del desempeño puede realizarse a través de la revisión y cumplimiento de metas, objetivos e indicadores (internos y/o externos), principalmente cuando la dependencia o entidad destina la mayoría de sus inventarios o activos fijos a programas sustantivos, prioritarios o de beneficio social.

Los registros contables y presupuestales aseguran de forma oportuna y adecuada la descripción y precio de los bienes adquiridos, de acuerdo con sus facturas de compra.

---

<sup>128</sup> Creed H. Jenkins Op. cit. p. 262

Los bienes recibidos en la dependencia o entidad por concepto de transferencia, permuta o dación en pago deben registrar contablemente su descripción y precio de acuerdo con el documento que autorizó el movimiento y avalúo practicado para tal efecto.

Es menester también observar si se cuenta con expedientes que contengan, por año y en orden cronológico, copias de las pólizas de egresos o de diario generadas por la adquisición de estos bienes, anexando las facturas y títulos originales que amparen la compra y propiedad de los bienes de la dependencia o entidad.

Los expedientes que contengan facturas o títulos de propiedad originales que estén bajo custodia del área que maneje los recursos financieros, deberá turnar una copia, junto con la póliza emitida para su registro al área contable y una copia de factura o título de propiedad al área responsable de la administración y control de bienes.

Las bajas, enajenaciones, transferencias, permutas, daciones en pago, donaciones y destrucciones de bienes muebles deberán ser afectadas oportunamente en las cuentas de mayor correspondientes y en registros auxiliares, previa autorización de las autoridades competentes.

#### **4.4.3. Sistema "justo a tiempo"**

Este sistema constituye una herramienta eficaz dentro del proceso de proveeduría sobre todo para las dependencias o entidades que trabajan con ritmos de tiempo ajustados. Permite además que los inventarios sean óptimos y evita las sobreinversiones que generan altos costos financieros para las instituciones.

#### **4.4.4. Control de artículos por medio de la clave CABMS**

Esta clave identifica de manera particular a cada artículo según su naturaleza y uso, se encuentra especificada en el Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios y su aplicación depende de las necesidades de cada unidad administrativa.

La clasificación de los bienes muebles se sujetará a lo que marca el catálogo que emite cada periodo la Secodam. Si algún bien no aparece, la dependencia deberá solicitar su incorporación.

La clave CABMS está compuesta por diez dígitos, el primero representado por una letra "C " que significa que un bien determinado es del grupo de consumo; o una " 1" que distingue al bien como del grupo instrumental.



Los bienes de consumo e instrumentales están a su vez compuestos por subgrupos, y éstos a su vez, divididos por clases que igualmente se integran por subclases, las cuales no tienen especificación y por último, la variable que en sí, es el bien específico como pueden ser: un taladro, una máquina de perforar, una microcomputadora y otros.

En bienes instrumentales se asignará un número de inventario integrado por los dígitos del ramo presupuestal o la denominación o siglas de la dependencia, la clave que le corresponda al bien de acuerdo con la CABMS y el progresivo que determine la propia dependencia, así como en su caso otros datos del bien que faciliten su control, tales como el año de adquisición y la identificación de la entidad federativa en donde se localiza.!"

En los bienes de consumo se lleva un registro global y corresponderá a cada dependencia determinar la conveniencia de asignarles resguardos individuales.

#### **4.4.5. Identificación electrónica de bienes**

Los inventarios deberán constar en controles documentales o electrónicos y serán congruentes los números con los que aparezcan etiquetados o emplacados en los bienes instrumentales.

El código de barras para la identificación y control de bienes en la actualidad es la tecnología mas avanzada para el control de los inventarios, se trata de una serie de técnicas mediante las cuales se codifican datos en una imagen formada por combinaciones de barras y espacios. Estas imágenes son leídas por equipos especiales de escaneo, a través de los cuales se comunican a una computadora los datos leídos y ya decodificados.t"

La tecnología de código de barras implica la introducción de varios elementos no disponibles en un sistema tradicional del proceso de inventarios de bienes, estos elementos son:

1. Tipo de código.
2. Impresora que imprime la imagen del código.
3. Programa software para la impresión de etiquetas.
4. Etiquetas que garanticen seguridad, durabilidad y costo.
5. Lectora de código de barras.

---

<sup>129</sup> Diario Oficial de la Federación. Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, México 2001, p. 3.

<sup>130</sup> Diario Oficial de la Federación. *Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. México, 1988.p. 16.

El código de barras adherido al mueble, deberá contener como mínimo el número correspondiente a la clave del bien según el catálogo y el progresivo determinado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El sistema de resguardos actualizado, responsabiliza a los usuarios de su buen uso y conservación, facilitando la recuperación de los importes de los bienes o el fincamiento de responsabilidades en caso de daño, pérdida o robo.

El uso del código de barras es un elemento muy valioso para el levantamiento de inventarios de bienes instrumentales, ya que permite que una sola persona pueda realizar el inventario por medio de una lectora.

#### **4.4.6. Registros contables PEPS, UEPS y costo promedio**

La suma de todas las erogaciones efectuadas para adquirir o elaborar un bien, constituyen el costo del mismo.

En los casos en que las entradas al almacén son constantes y el precio unitario es variable, puede presentarse cierta dificultad para determinar el costo real de cada artículo. En tales condiciones se utilizan diversos procedimientos de valuación, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- ✓ Primeras entradas, primeras salidas (PEPS).
- ✓ Últimas entradas, primeras salidas (UEPS).
- ✓ Costo promedio.

En el método de primeras entradas, primeras salidas, se valoran las salidas en función del valor del lote más antiguo antes de utilizar el lote que le sigue en fecha cronológica, es decir, las primeras partidas compradas habrán de ser las que se utilicen primero.

El método de últimas entradas, primeras salidas, es exactamente opuesto al anterior, se basa en el principio de que las últimas partidas compradas son las que se utilizan primero.

El procedimiento "costo promedio" se emplea en los organismos del sector público y consiste en dividir el valor acumulado entre el número de unidades. El costo promedio así obtenido se afectará o modificará exclusivamente cuando se realice otra entrada con valor distinto al promedio anterior.

#### **4.4.7. Método de control de existencias máximos y mínimos**

Este método se basa en el establecimiento de una cantidad máxima de existencias para cubrir la demanda de un período. La cantidad mínima puede considerarse como el margen de seguridad necesario para evitar el agotamiento de la existencia.

La formulación del contrato respectivo debe solicitarse a la unidad de adquisiciones una vez que se alcanza la cantidad mínima. Este debe elaborarse de forma que, con la nueva adquisición, se cubra el nivel de existencias fijado como máximo.

La mayoría de los artículos de uso o de consumo almacenados por el sector público están generalmente sujetos a movimientos de existencia dentro de límites predeterminados. Sin embargo, existen excepciones a esta regla, especialmente cuando las existencias están sujetas a mermas naturales o por causas de fuerza mayor. La experiencia que se obtiene en el movimiento de determinado artículo permite, con frecuencia, establecer niveles adecuados para máximos y mínimos.

A continuación, se describe un método para el cálculo de niveles máximos y mínimos y la fijación del punto de re-orden.

Para el desarrollo de este método es necesario:

- ✓ Un promedio del consumo mensual de los artículos.
- ✓ Conocer el plazo de trámite del pedido.
- ✓ Conocer el plazo de entrega de los artículos al almacén.
- ✓ Llevar al corriente el registro de existencias.

#### **4.4.8. Niveles de existencia**

Es indispensable en el sector público determinar los niveles adecuados de existencias que deban mantener sus almacenes, con objeto de evitar sobreinversiones o insuficiencia de los bienes que en un momento dado pudieran requerirse, sobre todo si se tiende a la realización de programas sustantivos.

El control de niveles de existencias mediante presupuesto o pronóstico de necesidades, tiene como objetivo principal coordinar el uso o consumo real de artículos con el uso o consumo estimado.

Este tipo de control contiene elementos subjetivos para la estimación de necesidades que pueden conducir a diferencias sensibles entre la estimación de necesidades y las necesidades reales que se reflejarán en el ejercicio de un presupuesto.

Es recomendable, sin embargo que las entidades del sector público estimen con anticipación el consumo o uso de artículos. Este cálculo servirá de base para determinar los pronósticos de compras, espacio de almacenamiento y los demás factores y componentes enunciados.

#### 4.4.9. Método ABe de control de cambios

En este método clasifican los artículos de la siguiente forma.<sup>131</sup>

1. Artículos tipo A. Son aquellos que por su elevado costo de adquisición representan un alto control de inventario, son los artículos llamados críticos, los cuales deben ser controlados directamente por el responsable de la unidad de almacenamiento.
2. Artículos tipo B. Esta clase de artículos que tienen un menor costo de adquisición, requieren de menor control y se puede lograr mediante inventarios perpetuos, estableciéndose máximos y mínimos.
3. Artículos tipo C. En este grupo de artículos de bajo costo, requieren una vigilancia menor sobre el nivel de sus inventarios y por lo general se controlan mediante cantidades llamadas de colchón.

#### 4.4.10. Informes rutinarios

1. Diario de entradas y salidas. Este documento tiene por objeto informar a la unidad responsable de las adquisiciones, la cantidad e importe de los bienes recibidos y entregados en el almacén durante el día. Debe prepararse con base en los avisos de entrada, los avisos de salida y los avisos de devoluciones que se hayan registrado en las tarjetas de control de existencias.
2. De existencias. Tiene por objeto dar a conocer la cantidad e importe de los artículos en existencia y su disponibilidad en una fecha determinada; así es posible conocer la necesidad de nuevas adquisiciones.

Para fines de control interno los informes habrán de expedirse con la periodicidad que determinen las autoridades correspondientes. Es recomendable que se realice mensualmente para que las unidades responsables que tienen encomendado el control de los bienes del dominio de la Federación puedan verificar los informes señalados.

---

<sup>131</sup> García Cantú Alfonso. Op. cit. p. 29.

3. De obsolescencia o escasa rotación. Es de gran importancia conocer los artículos de poco consumo y los que no hayan sido utilizados dentro del período que considere adecuado la unidad responsable. El período puede variar de acuerdo con la naturaleza del artículo: un día, un año o más.

#### 4.4.11. Programa de requerimientos

Es conveniente revisar con detalle el flujo de la operación del almacén a través de las diferentes áreas que intervienen, atendiendo las siguientes actividades.<sup>132</sup>

1. La existencia y vigencia de procedimientos adecuados, documentos y registros empleados para la detección de necesidades y su control.
2. Analizar la suficiencia, exceso o ausencia de normas, políticas y su repercusión en la eficiencia de la función.
3. Comprobar la inexistencia de duplicidad u omisión de controles o información durante el proceso.
4. Proceder a la identificación de actividades débiles de control, así como desviaciones en la aplicación o inobservancia de normas, políticas y procedimientos.
5. Asegurar la existencia de sistemas de control que garanticen información correcta y oportuna, para la adecuada toma de decisiones.
6. Confirmar que las adquisiciones de bienes muebles sean registradas en el almacén y que coincidan con las especificaciones pactadas en el contrato o pedido y descritas en las facturas de compra respectivas.
7. Confirmar que los controles internos establecidos proporcionen información de estos bienes, tales como:

Mecanismos (de preferencia) computarizados y actualizados, que proporcionen información de los inventarios tanto físicos como contables, considerando datos como: fecha de adquisición, descripción del bien, número de serie y costo de adquisición según factura de compra, contrato o convenio autorizado; entrada al almacén, número de inventario y de acuerdo con el calendario de asignación al área donde se localiza.

---

<sup>132</sup> *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento en México: guía para su elaboración. Secretaría de la Presidencia. México 1973. p. 6.*

#### 4.4.12. Cuadros básicos de consumo

Es recomendable que los almacenes de las instituciones públicas preparen y mantengan al corriente un cuadro básico de consumo. Este cuadro consiste en una lista de artículos que frecuentemente se usan o consumen en una entidad con sus características, claves y costo unitario.

El conocimiento de los movimientos de los artículos enlistados en ese cuadro, permitirán determinar movimientos lentos o de alta rotación. Así mismo, promoverá en la unidad de adquisiciones o a las unidades encargadas del abastecimiento, la planeación adecuada de sus compras con ventajas para el sector público.

#### 4.4.13. Control de calidad

Es común que la mayor parte de personas identifique la calidad de un bien o un servicio, sea éste público o privado en función de su precio, vida útil, etcétera. Por lo tanto, es común también identificar cuando un producto o bien no tiene la calidad necesaria.!"

Sin embargo, al tratar de definir el término calidad, se observa que existen diversas definiciones, algunas la conciben como la adecuación de un producto o servicio para el uso que posteriormente tendrá.

La calidad, según otras opiniones es simplemente cumplir con los requisitos del cliente. Es sabido que la calidad de un producto depende primordialmente del proceso de fabricación, control de calidad de sus componentes, pureza y selección de la materia prima.

La palabra control de calidad no tiene el significado de "mejor" en sentido absoluto, quiere decir mejor para el consumidor dentro de ciertas condiciones y limitaciones en el precio.

El control de calidad es un auxiliar, no un sustituto de los trabajos del adecuado diseño, de los eficaces métodos de manufactura ni tampoco de la acuciosa actividad de la inspección, siempre requeridos en la producción de artículos de alta calidad.

El control de todas las variables que puedan influir en el producto de cada proveedor será sometido a pruebas una vez en la planta, con el fin de verificar si las normas establecidas han sido observadas, por tal motivo el control se divide en tres partes:

---

<sup>111</sup> Jairo Melchor Vélez. *Métodos y Sistemas de Fosfatizado y Pintura Aplicados en Recubrimientos Metálicos: tesis profesional*. México 1974, p. 107.

- ✓ Control de materia prima .
- ✓ Control de materiales en proceso.
- ✓ Control de producto terminado.

Es necesario implementar una área que sea la responsable de aplicar las normas de control de calidad de los productos adquiridos, a fin promover el llamado aseguramiento de la calidad.

#### **4.4.14. Responsabilidades**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia, verificará directamente o a través de los órganos de control interno, la estricta observancia de las disposiciones legales y administrativas aplicables, relacionadas con los actos de adquisición, uso, conservación, registro, documentación, afectación, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Su inobservancia e incumplimiento motivará el fincamiento de responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables.

Los órganos internos de control en las dependencias y entidades sugerirán al área auditada la instrumentación de medidas, sobre todo preventivas, que eviten desviaciones y recurrencia de éstas en la realización de las tareas encomendadas y en su caso, recomendarán la implantación inmediata de las acciones correctivas que se consideren pertinentes.

#### **4.4.15. Sistema de control de inventarios**

En los sistemas de control, se tomará en cuenta que en los inventarios, el valor de los bienes instrumentales es el de adquisición, si son producidos es de acuerdo al costo de producción y si son semovientes capturados el que se coticen en el mercado.

En caso de que se carezca del valor de adquisición de algún bien, el mismo podrá ser determinado para fines administrativos de inventario por el responsable de los recursos materiales, considerando el valor de otros bienes con características similares, otros mecanismos de ponderación pertinentes o en su defecto, mediante avalúo que se obtenga."

---

<sup>134</sup> Diario Oficial de la Federación. *Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal*, México 2001, p. 3.

En los mecanismos de supervisión se sustenta la responsabilidad de llevar el inventario físico. Establecer estos mecanismos permite asegurar una razonable adecuación entre la ejecución del programa establecido y por otra parte, posibilita una adecuada coordinación evitando acciones obstaculizantes y el desarrollo de problemas operativos.

El encargado del levantamiento de inventarios físicos, teniendo como marco de referencia las normas y políticas emitidas por las autoridades superiores y por los reglamentos respectivos, deberá crear aquellos mecanismos técnicos que permitan comprobar el cumplimiento de las distintas políticas establecidas, asociadas a procesos e indicadores.

La medición del grado de cumplimiento de los procedimientos de preinventario e inventario es uno de los aspectos más relevantes, para ello es menester establecer un mecanismo técnico que permita visualizar la trayectoria del procedimiento, por lo que resulta de utilidad una gráfica de seguimiento de procedimiento, y el fortalecimiento del control de gestión.

Las modificaciones o alteraciones en el tiempo de realización de programa, en conjunto: aumentan los gastos generales implicados, así como los insumos requeridos. Es por ello que se deben establecer los mecanismos técnicos y procedimientos necesarios que permitan seguir con toda precisión el avance secuencial del programa de actividades señalado.

El control centralizado en el área incluye: trabajos preliminares, actividades de preinventario, inventario propiamente dicho y actividades posteriores.

Una vez terminadas las diferentes etapas del levantamiento del inventario, es conveniente que los resultados obtenidos sean concentrados en una sola unidad o mesa de control para el análisis de la información. Obtener la información completa de acuerdo con el programa establecido, permitirá que en la misma se documenten en forma fidedigna los informes de evaluación del programa.

El responsable del control y análisis de información deberá cuidar que le sea remitida en su totalidad y la clasificará de acuerdo al orden o sistema de recuento establecido.

En caso de ser adoptada la distribución planimétrica como mecanismo de control, la presentación de los informes seguirá el criterio adoptado en la distribución del plano del almacén con la finalidad de coordinar perfectamente los mecanismos de recepción y clasificación, evitando duplicación de esfuerzos y retrasos en la información.



#### **4.4.16. Conceptos básicos de inventarios físicos**

Los inventarios son de uso común y tienen como finalidad comprobar la existencia y condiciones de uso de los bienes, conciliando sus resultados contra resguardos, registros contables y avalúos e informando de sus resultados a las autoridades competentes.<sup>135</sup>

En el mismo orden de ideas, es indispensable contar con adecuados sistemas de seguridad para los bienes muebles, principalmente en aquellos sujetos a robo, daño, pérdida o destrucción, hay que cerciorarse que los bienes muebles únicamente sean utilizados en el desempeño de las funciones propias y en la ejecución de programas de la dependencia o entidad y, en el caso de que no estén en uso, verificar su reasignación.

Los bienes muebles existentes deben estar debidamente asegurados, así como las pólizas correspondientes actualizadas. Los bienes de alto valor o con riesgo de destrucción o pérdida merecen especial atención de conformidad con la normatividad vigente.

#### **4.4.17. Clasificación de inventarios**

A continuación se presenta una clasificación de inventario generalizada y de uso común:

1. Inventario perpetuo. Este sistema puede llevarse en tarjetas usuales o en cualquiera de las formas utilizadas en un sistema de computación electrónica.
2. Inventario escalonado. Es el recuento que se efectúa por partes, o atendiendo a ciertos tipos y clases de bienes, en el transcurso de un año o ejercicio, hasta llegar al recuento total.
3. Inventario de tipo combinado. Resulta de la aplicación de las dos especies señaladas en los puntos precedentes.
4. Registro de inventarios. Aunque sean correctos los sistemas de organización, será necesario comprobar periódicamente la eficacia del sistema implantado. Esto podrá hacerse contando físicamente los artículos en existencia, para comprobar los resultados de dicho recuento con las cifras que aparezcan en los controles de existencia, tanto del almacén como los que se lleven en la unidad encargada del control contable de los bienes.

---

<sup>135</sup> García Cantú Alfonso. Op. cit. p. 13.

De esta forma, será posible determinar los faltantes o sobrantes y tomar las medidas procedentes. El inventario puede llevarse a cabo de manera total, escalonada o combinada. Se realiza un inventario total cuando se efectúa el recuento de todos los bienes que se tienen en existencia

#### **4.4.18. Levantamiento físico de inventarios**

Lineamientos generales:

1. Verificar que las normas que regulan la función de adquisiciones, asignación, conservación, uso, protección, afectación, baja y destino final de los bienes, aseguren la economía, eficiencia y eficacia, así como el estricto apego a las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y garanticen el cumplimiento de los objetivos internos y sectoriales.<sup>136</sup>
2. Comprobar que la organización del área responsable de la administración y control de los inventarios o activos fijos según se trate de dependencias o entidades, propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, informáticos y materiales asignados para el desarrollo de sus actividades.
3. Confirmar que existan mecanismos e instrumentos adecuados de autocontrol, autocorrección y autoevaluación que promuevan el mejoramiento de la función, la oportuna detección y prevención de posibles anomalías a fin de subsanarlas y en su caso evitar su recurrencia.

Lineamientos específicos:

1. Revisar si previamente a la elaboración del presupuesto de adquisiciones de bienes, se realizó una verificación para asegurarse de que no existan artículos similares ni suficientes a los requeridos, a fin de optimizar el aprovechamiento de los bienes ya existentes.
2. Llevar a cabo la verificación de los procedimientos y considerar la escrupulosa aplicación de la normatividad.

#### **4.4.19. Plan de trabajo**

En la ejecución del plan de trabajo se sugiere tomar en cuenta los siguientes aspectos:

---

<sup>136</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *Curso de Especialización en Administración de Recursos Materiales*. México, 1998. p. 24.

1. Verificar que la estructura orgánica del área de administración y control de los inventarios o activos fijos según se trate de dependencias o entidades, esté debidamente autorizada, sea vigente, atienda a los criterios de austeridad y racionalidad y cuente con el nivel jerárquico apropiado que le permita desarrollar adecuadamente las funciones encomendadas.
2. Corroborar que el área de administración y control de los inventarios o activos fijos, cuente con objetivos particulares, claros, precisos y congruentes con los generales de la dependencia o entidad.
3. Comprobar que existan manuales de organización, políticas y procedimientos que se encuentren actualizados, sean del conocimiento del personal del área y se apliquen.
4. Constatar la existencia y vigencia de adecuadas descripciones de funciones y perfiles requeridos para cada puesto del área de administración y control de los inventarios o activos fijos según se trate de dependencias o entidades.
5. Efectuar revisiones para cerciorarse de que existan programas de adiestramiento y capacitación que permitan contar con personal calificado para el adecuado desarrollo de esta función.
6. Revisar que se cuente con los recursos técnicos, informáticos y materiales necesarios para llevar a cabo las tareas.
7. Supervisar cuando la dependencia o entidad cuente con unidades en el interior del país, que exista una adecuada desconcentración de la función administrativa y control de los bienes muebles, a fin de procurar que los trámites se lleven a cabo y resuelvan en los mismos lugares donde se originen las operaciones, a través de una adecuada delegación de funciones y mecanismos de supervisión que asegure su cabal cumplimiento.

#### **4.4.20. Actividades de inventario**

El almacén efectúa un inventario físico anual, el cual requiere como mínimo de la ejecución de las siguiente siguientes acctones.!"

---

<sup>137</sup> *Ibíd.* p. 25

- **ANTES DEL INVENTARIO:**

1. Revisión de registros y su actualización.
2. Reacomodo de artículos.
3. Conciliaciones del activo físico contra registros.
4. Investigar diferencias.
5. Emisión de altas por artículos en depósito.
6. Informar a proveedores, y a las unidades de consumo el período del levantamiento o actualización inventario. con el fin de detener el movimiento rutinario.
7. Elaborar las **cédulas** de concentrado, así como, los marbetes del inventario físico.
8. Verificar que estén ordenados y acomodados los materiales dentro de sus casilleros, gavetas, etcétera, para que su recuento sea fácil y rápido.
9. Ejercitarse de que estén registradas todas las operaciones realizadas a la fecha de la realización del inventario.
10. Separar y señalar los materiales que no sean propiedad de la entidad.
11. **Separar e indicar** cuáles son los materiales fuera de uso o dañados.
12. Solicitar la **limpieza general** del almacén.

#### 4.4.21. Métodos o procedimientos para el recuento físico de los artículos

La forma de levantar los inventarios físicos varía de acuerdo con la clase de artículos y condiciones físicas de los almacenes.

El método más simple consiste en que una persona comience a levantar el inventario anotando en una lista los artículos que va contando; otra persona hará lo mismo comenzando en el extremo opuesto. Al finalizar estos recuentos se comparan las dos listas, y si hay discrepancias o diferencias en alguno o algunos de los artículos contados, se procederá a realizar un tercer recuento, efectuándose en seguida las correcciones necesarias.<sup>138</sup>

Es recomendable para mayor rapidez, que se haga por parejas: uno cuenta, otro efectúa anotaciones. Aunque sea sencillo el empleo de la lista mencionada, deberá contener como mínimo los siguientes datos:

1. Encabezado.
2. Nombre de la entidad.

---

<sup>138</sup> Ibídem. p. 26.

3. Título (indicación de que se trata de un inventario físico).
4. Fecha de inicio del inventario.
5. Nombre de las personas que intervienen en el conteo.
6. Cuerpo.
7. Distribuidos en columnas los siguientes datos:
8. Nombre comercial del artículo.
9. Símbolo del artículo.
10. Localización.
11. Unidad.
12. Cantidad contada.
13. Observaciones.

Un método de uso común para levantar inventarios es colocar una tarjeta por tres talones o marbetes en todos los casilleros, estantes y anaqueles.

La persona encargada contará los artículos que se encuentren en los casilleros, estantes, etcétera. anotando en dos de los marbetes el total de los artículos. La misma persona recortará uno de los tres marbetes de la tarjeta, dejando los otros dos en su lugar, de los cuales solamente uno tiene anotaciones y el otro está en blanco, posteriormente entregará al área de control el marbete que desprendió, que a su vez lo cotejará con los registros contables existentes.

En caso de existir diferencia, otra persona distinta procederá nuevamente a recontar los mismos artículos, anotando el resultado en el marbete en blanco.

Los resultados anotados en este tercer marbete deben ser comparados con los del segundo y los registros contables existentes, y en caso de que existan diferencias deberán revisarse los registros contables o en su caso efectuar las correcciones y ajustes necesarios.

Los datos que ha de contener cada uno de los marbetes de la tarjeta son:

- ✓ Nombre del artículo.
- ✓ Número de la tarjeta.
- ✓ Fecha en que se efectúe el conteo.
- ✓ Símbolo del artículo.
- ✓ Localización.
- ✓ Cantidad y unidad.
- ✓ Nombre de las personas que efectuaron el recuento.

El inventario físico se complementa cotejando el resultado de éste con las tarjetas de control

que lleve la unidad de control contable para que, de haber diferencias, se agoten todos los medios para aclararlas

- **DESPUÉS DEL INVENTARIO**

1. Registrar saldo anual en los registros de kardex y tarjetas auxiliares de las cantidades determinadas en el inventario.
2. Aclarar las diferencias que arrojó el inventario.
3. Incrementar el movimiento de recepción y despacho, con objeto de regularizar la situación.
4. Servir de base para comparar la situación contable contra la física.
5. Precisar cuál es la situación real de los materiales del almacén.
6. Definir la responsabilidad del personal del almacén.
7. Servir de base para la programación de las adquisiciones futuras.
8. Precisar los materiales que se encuentren en estado de desuso u obsoletos.
9. Servir para programar las necesidades y utilización óptima de espacio.
10. Servir de base para la valorización de materiales de almacén.
11. Conocer el monto concreto de las inversiones financieras en existencia de almacén.
12. Establecer normas para encontrar aplicación inmediata de aquellos bienes de uso limitado o que no hayan tenido utilización.
13. Formular y establecer óptimamente el cálculo para la rotación de materiales de almacén.
14. Servir de base para la valuación de las mermas y pérdidas de existencias de almacén.
15. Los inventarios tienen que ser planeados de antemano. Ha de nombrarse un responsable para su ejecución, quien programará las actividades a desarrollar de acuerdo con el tiempo y el personal de que disponga; para ello sería conveniente tomar en cuenta los siguientes puntos:
16. Fijar la cantidad de grupos que tomarán parte y la cantidad de personal que compondrá cada grupo.
17. Fijar las normas bajo las cuales se va a efectuar el recuento.
18. Fijar las responsabilidades de los jefes de grupo.
19. Fijar el período dentro del cual se va a realizar el levantamiento del inventario.
20. Fijar el horario.
21. Indicar el uso y el manejo de las etiquetas o contraseñas con las que se va a efectuar el recuento.
22. Fijar las normas para la recolección de los datos.
23. Fijar las normas para la redacción del informe final.
24. Es aconsejable que al realizar un inventario total se supriman las operaciones normales del almacén y se adopten las medidas necesarias para que se lleve a cabo rápido y eficazmente.

#### 4.4.22. Aclaración de diferencias

Las diferencias que pueden surgir al cotejar el inventario físico con las tarjetas de control que maneje la unidad contable, pueden ser ocasionadas, entre otros factores, por los siguientes.t"

1. Error en la recepción de artículos.
2. Error del proveedor en la documentación enviada.
3. Error al entregar las cantidades solicitadas y anotadas en los avisos de salida.
4. Error en el manejo de las tarjetas de control de existencias, causado por cálculos equivocados o información incompleta.
5. Robo por personas que laboren en el almacén o ajenas a éste.
6. Bajas no reportadas a la unidad de registro.
7. Mermas naturales.

En caso de que llegase a determinarse un faltante real, se procederá a ponerlo en conocimiento del responsable del área para que se deslinden las responsabilidades del caso.

Así mismo, es conveniente que se elabore una relación de los artículos dañados, inútiles y obsoletos, para que se tramite su baja.

Cuando no se cuente con el documento que acredite la propiedad del bien y para efectos de inventario, el responsable de los recursos materiales procederá a elaborar acta en la que se hará constar que el bien es propiedad federal y que figura en sus respectivos inventarios. Si se requiere de otra documentación para su uso, deberá tramitarse la expedición o reposición de la misma."?

---

<sup>139</sup> Ibidem p. 38

<sup>140</sup> Diario Oficial de la Federación. *Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal*, México 2001, p. 3.

## 4.5. AFECTACIÓN, DESTINO FINAL Y BAJA DE BIENES MUEBLES

Es evidente que todo bien con el tiempo va sufriendo un desgaste que repercute en su estado físico o cualidades técnicas, su utilidad se ve afectada al dejar de ser apto para el usuario. El responsable de los recursos materiales, al recibir los bienes determinará en comité (Comité de Bienes Muebles) el destino final de los mismos.

Las dependencias de acuerdo con la aprobación de sus manuales, procedimientos, formatos e instructivos, procederán a enajenar, donar, permutar, transferir u otorgar en dación en pago los bienes no útiles.<sup>141</sup>

Una vez determinado el destino final de los bienes se procederá a la baja de éstos, con la cancelación de los registros en los inventarios de las dependencias de la administración pública federal. El proceso deberá cubrir la normatividad inherente.

Cabe aclarar que la baja, también operará cuando el bien se halla extraviado, robado o sufrido algún siniestro, previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las disposiciones legales aplicables.<sup>142</sup>

### ➤ **Afectación**

El usuario es quien determina la afectación de un bien cuando éste ya no es útil, para ello, se elabora el documento denominado "dictamen de afectación", en el cual se describe el bien y las razones que motivan la inutilidad del mismo, así como en su caso, el reaprovechamiento parcial o total elaborado por el responsable de los recursos materiales.

A continuación se enlistan algunos factores que afectan la utilidad de un bien:

- ✓ Por el estado físico que se encuentren .
- ✓ Por sus cualidades técnicas .
- ✓ No podersele dar el mantenimiento para que operen.

---

<sup>141</sup> Es conveniente aquí destacar que para llevar un control, en el destino final de los bienes muebles se manejen los siguientes formatos: Solicitud de Baja de Bienes Muebles, Relación valorizada de Bienes para Baja, Dictamen de Técnico (Dictamen de Afectación) y Forma de Inventarios A1-IOY los que resulten pertinentes.

<sup>142</sup> EL contenido de las etapas de Afectación, Destino Final y Baja de Bienes Muebles, esta sustentado en lo que marcan las Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, México, 2001



- ✓ Ya no es útil para el servicio que se requiere .
- ✓ Por concluir el programa al que se le destinó.

➤ **Destino final**

Las dependencias, con base en el dictamen de afectación, procederán a determinar el destino final de los bienes según la propuesta del responsable de los recursos materiales aprobada por el comité para aplicar los procedimientos de enajenación, donación, permuta, transferencia, destrucción, u otorgamiento en dación de pago los bienes no útiles.

A continuación se sugieren algunos aspectos básicos que deben considerarse dentro del destino final de bienes muebles:

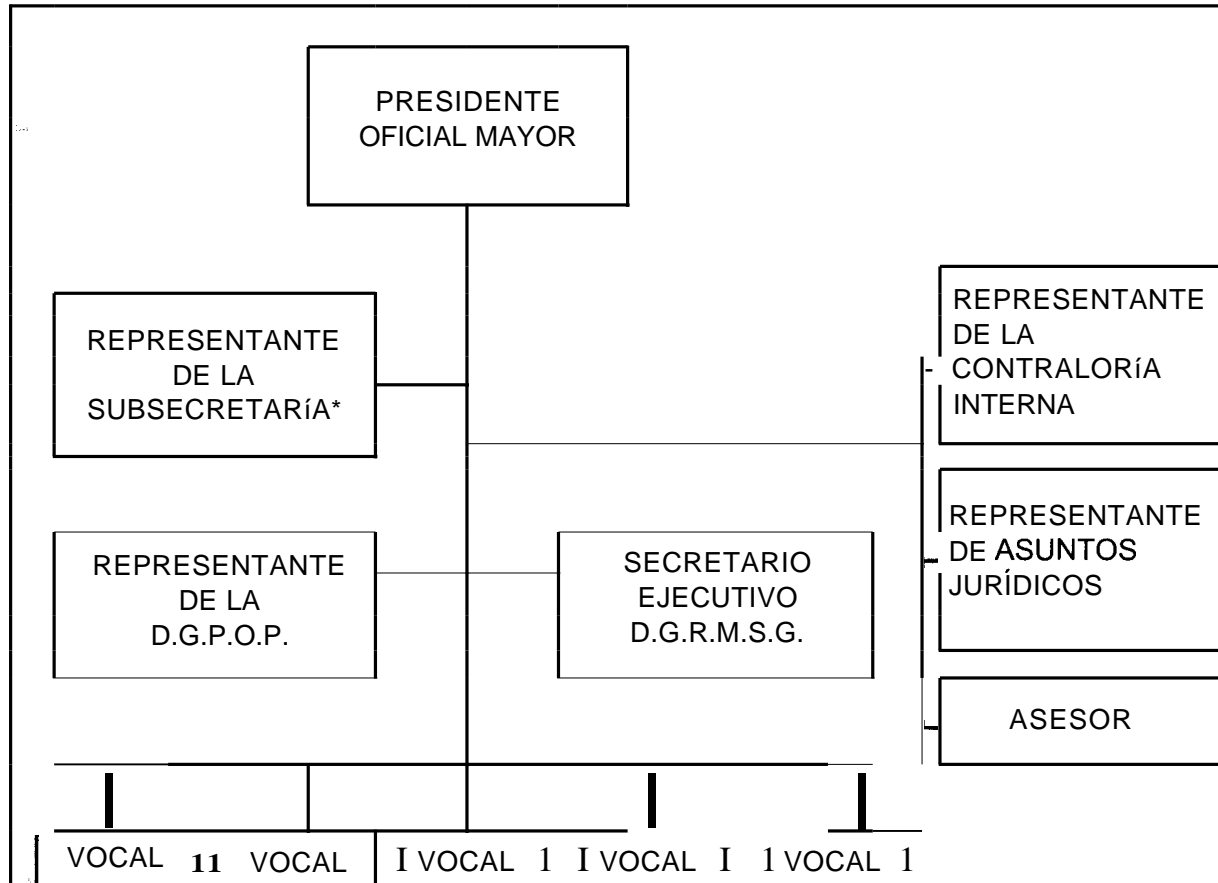
- ✓ Las dependencias de la administración pública, podrán celebrar contratos en comodato entre sí, así como con gobiernos estatales y municipales siempre y cuando, contribuyan al cumplimiento de las metas y programas del gobierno federal. Esta autorización estará a cargo del Oficial Mayor con la aprobación del titular de la dependencia.
- ✓ Deberán autorizar a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio fiscal, un programa anual para el destino final de bienes. El responsable para tal efecto es el Oficial Mayor que en comité podrá modificar dicho programa.
- ✓ Podrán dictar el destino final de los bienes dentro de la circunscripción territorial o regional en que se encuentren. Al determinar el procedimiento de enajenación a seguir deberán considerar en forma separada, el precio mínimo de avalúo de los bienes respectivos sin que se fraccionen y con ello eviten la licitación pública.
- ✓ Establecido el Comité, su integración deberá dar seguimiento al programa anual para el destino final de bienes. Asimismo, resolverá y analizará: casos de excepción de licitación pública; celebración de contratos de enajenación de desechos; solicitudes de donación; solicitudes en comodato. Autorizará: operaciones de permuta o la dación en pago de bienes; casos de transferencias; enajenación de bienes a través de invitación interna a favor de los servidores públicos.

➤ **Comité de bienes muebles**

El comité determinará el destino final de bienes más adecuado con objeto de optimizar la autorización de los recursos con que cuenta la dependencia. Reforzará al mismo tiempo las acciones y medidas que presente en su programa anual, entendido en un ejercicio fiscal para sanear los activos que son improductivos.

De acuerdo con la normatividad en la materia. El comité ha de guardar la siguiente estructura:

### ESTRUCTURA DEL COMITÉ DE BIENES MUEBLES



\*Según sea el número de Subsecretarios, con los que cuente la dependencia.

Los integrantes de los Comités tendrán las siguientes funciones y responsabilidades:

- **Presidente.**

Autorizar el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias, coordinar y dirigir las reuniones de Comité y convocar, cuando sea necesario, a reuniones extraordinarias;

- **Secretario ejecutivo**

Vigilar la expedición correcta del orden del día y de los listados de los asuntos que se tratarán, incluyendo los documentos de apoyo necesarios; remitir a cada integrante del Comité la documentación de los asuntos a tratar para la reunión a celebrarse, así como levantar el acta correspondiente de cada sesión.

Registrar los acuerdos y verificar su cumplimiento; resguardar la documentación inherente al funcionamiento del Comité y aquella que le encomiende el Presidente del Comité en pleno.

Para el mejor desempeño de sus funciones y responsabilidades, el Secretario Ejecutivo en su caso, se auxiliará de un Secretario Técnico, quien podrá asistir a las reuniones del Comité con derecho a voz, pero no a voto.

- **Vocales**

Enviar al Secretario Ejecutivo los documentos de los asuntos que a su juicio deban tratarse en el pleno del Comité; analizar el orden del día y la documentación de las reuniones a celebrarse y realizar las demás funciones que le encomiende el presidente al Comité en pleno.

- **Asesores**

Prestar asesoría al Comité en el ámbito de su competencia. Los asesores no deberán firmar ningún documento que implique decisiones relativas a los destinos finales de bienes, por lo que únicamente suscribirán las actas de cada sesión como constancia de su participación.

Las reuniones de los Comités se realizarán conforme al siguiente criterio:

- ✓ Ordinarias (mensuales).
- ✓ Extraordinarias (a propuesta de su Presidente y de la mayoría de sus miembros).
- ✓ Invariablemente deberá asistir el Presidente del Comité con un quórum de más de la mitad de sus miembros, con derecho a voto.
- ✓ La asistencia se considerará a través de videoconferencia.

El orden del día para cada sesión ordinaria se realizará con dos días hábiles de anticipación y para las extraordinarias con un día hábil, la información que se genere se emitirá en medios electrónicos.

Los asuntos se presentarán en listados, con la firma de los miembros asistentes que tengan derecho a voz y voto, levantando acta por cada sesión.

En cada año podrá reiniciarse la numeración de las sesiones incluso fuera del inicio del ejercicio fiscal para la instalación o reinstalación del Comité.

### ➤ **Avalúo**

En el caso de enajenación de bienes muebles, ya sea por licitación interna, pública o adjudicación interna, así como permuta y dación en pago, es menester verificar que se halla gestionado el avalúo correspondiente por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) y corredores públicos y de los que acrediten capacidad legal y profesional de valuadores distintos a las instituciones de crédito conforme a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público.>"

La acreditación mencionada deberá soportarse con el curriculum vitae y en su caso, con el acta constitutiva.

La vigencia del avalúo no podrá ser menor de ciento ochenta días naturales y se determinará por el propio valuator con base en su experiencia profesional, la naturaleza de los bienes, las condiciones del mercado y demás circunstancias que deban tomarse en cuenta.

La Secodam, una vez concluida la vigencia del avalúo y habiendo agotado la licitación pública, tendrá la posibilidad de fijar un precio mínimo de acuerdo al estado físico del bien, las condiciones del mercado y los demás aspectos que proporcione el solicitante.

El precio mínimo para vehículos se determinará de acuerdo a la Guía EBC (libro azul) edición mensual o trimestral, la cual ponderará su precio de venta y de compra con el factor de vida útil.

En el supuesto de vehículos cuyos precios de compra y venta no aparezcan en la Guía EBC (libro azul) y los modificados no estén plenamente identificados, así como los camiones con caja de carga, pipas-tanque y ambulancias, el valor será determinado mediante avalúo.

En caso de que los vehículos se encuentren con los motores desbielados, las transmisiones o tracciones dañadas o que para su uso se requiera efectuar reparaciones mayores, el valor correspondiente se determinará con el de la práctica de avalúo.

---

<sup>143</sup> Diario Oficial de la Federación. *Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*. México, 1988, pp.18 a 22.

### ➤ **Enajenación**

Las dependencias podrán enajenar bienes mediante los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

La enajenación de bienes, salvo los casos comprendidos en el párrafo tercero del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales.<sup>144</sup> se sujetará a licitación pública mediante convocatoria pública.

### ➤ **Licitación Pública**

Previamente debe elaborarse la convocatoria pública, las bases y contar con los avalúos correspondientes. Su finalidad principal es garantizar la oferta más atractiva para la dependencia.

### ➤ **Convocatoria pública**

La convocatoria pública deberá difundirse simultáneamente a través de su página en internet y en los lugares visibles y accesibles al público de las dependencias.

Cuando el valor de los bienes a licitar rebase el equivalente a cuatro mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, adicionalmente se publicará por un sólo día en el Diario Oficial de la Federación.

Datos que debe contener la Convocatoria Pública:

1. Nombre de la dependencia:
2. Descripción del bien con precio mínimo.
3. Lugar, fecha, horario para recoger bases, costos y ubicación.
4. Lugar y plazo máximo en que deberán retirarse los bienes.
5. Lugar, fecha y hora de apertura de ofertas y fallo.
6. Forma de garantizar las ofertas.
7. Fecha de inicio de publicación de convocatoria.
8. Plazo de apertura de ofertas entre ocho y quince días.

### ➤ **Bases**

Se pondrán a disposición del interesado en la página electrónica de la convocante desde la publicación de la convocatoria hasta la apertura de las ofertas.

---

<sup>144</sup> La Ley se refiere a que el monto de los bienes no exceda el equivalente a quinientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Datos que deben contener las bases:

1. Nombre de la dependencia.
2. Descripción del bien con precio mínimo.
3. Lugar, fecha y hora de los actos de oferta y fallo.
4. Garantía de oferta en sobre cerrado y firmar bases.
5. Las instrucciones para la presentación de ofertas.
6. Mencionar que el pago es previo al retiro.
7. Lugar, plazo y condiciones para el retiro de bienes.
8. Criterios de adjudicación.
9. Plazos para modificar las bases.
10. Señalar las causas de descalificación.
11. Causas por las que se puede declarar desierta.
12. Indicaciones de que la garantía se hará efectiva en caso de un incumplimiento.
13. Mencionar una declaración de integridad.
14. No podrá participar quien se encuentre en el supuesto del arto 47, fracción XXIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.!"

Al llevar a cabo la Licitación, se deberá considerar lo siguiente:

1. Hacer efectiva la garantía cuando se incumpla.
2. Garantizar la oferta mediante cheque certificado o de caja a favor de la Tesorería de la Federación por un diez por ciento.!"
3. La dependencia emitirá un dictamen!" que servirá como sustento del fallo no excediendo los 5 días de la apertura.
4. Las dependencias levantarán acta de apertura y fallo.
5. Se podrá declarar desierta cuando: nadie se registre; no cumplan con los requisitos de las bases y cuando alguna oferta no cubra el precio mínimo de avalúo.

Si derivado del dictamen se obtuviera un empate en el precio de dos o más ofertas, la adjudicación se efectuará a favor del licitante que resulte ganador del sorteo manual por insaculación.

En caso de declararse desierto el dictamen o varias partidas no rebasen el equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, se realizará un nuevo procedimiento que puede ser por invitación.

<sup>145</sup> La Ley se refiere a cuando intervienen familiares o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado que pueden ser beneficiados o de los que tengan relación profesional en el proceso.

<sup>146</sup> Esta Garantía estará en función a lo que dispone la Ley del Servicio de la Tesorería publicada en (0.0.31-11-1985) Y su Reglamento.

<sup>147</sup> El dictamen del fallo se hará con base en el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña; La Ley Federal para el Fomento de la Micro industria; justifique su destino final con el análisis del Programa de Empleo y Producción en ofertas presentadas. En función de prioridades y objetivos de planes y programas para el desarrollo Nacional.

➤ **Invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa**

Las dependencias podrán ajustarse a este procedimiento cuando el importe de la operación de que se trate, no exceda del equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y cuando se trate del pago parcial en especie previsto en la fracción XII del arto 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.<sup>148</sup>

Se aplicará en los siguientes supuestos:

- ✓ Ocurran condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles o situaciones de emergencia.
- ✓ No existan por lo menos tres personas idóneas o capacitados legales para presentar ofertas.

La invitación a cuando menos tres personas, se sujetará a lo siguiente:

1. En la apertura se deberá invitar a un representante del órgano interno de control.
2. Descripción de bienes, precio mínimo, garantía, plazo y lugar de retiro, condiciones de pago y fallo.
3. Difusión en internet y en un lugar visible al público.
4. Fijar plazos para la presentación de ofertas.
5. Causas por las que se declare desierta.

➤ **Donación**

Se llevará a cabo observando las previsiones contenidas en el artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales. Se podrán donar bienes muebles a los estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativas o culturales a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por cargo de la propia dependencia o entidad; a beneficiarias de algún servicio asistencial público; a las comunidades agrarias y ejidos; a entidades paraestatales que lo necesiten para sus fines; siempre que el valor de los bienes resultado del avalúo, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y en caso de que el monto se rebase, se deberá solicitar autorización a la Secodam.

Cuando se donen bienes muebles a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, verificar que cuenten con el acuerdo refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por el titular de la dependencia en cuyo inventario figure el bien.

---

<sup>148</sup> La Ley se refiere a cuando el pago se cubra parte en dinero y parte en especie.

Las donaciones que se realicen a valor de avalúo, deberán estar vigente al momento en que se autorice la operación por el titular de la Dependencia.

Las Dependencias podrán llevar a cabo donaciones de todo tipo de bienes a valor de adquisición de inventario independientemente de su monto, siempre y cuando obtengan la autorización previa de la Secretaría. Para efectos administrativos, las donaciones deberán formalizarse mediante la celebración de contratos respectivos.

#### ➤ **Transferencia**

Previa autorización del comité operará la transferencia de bienes entre Dependencias en cuyos inventarios figuran los bienes, mismos que no requieren de avalúo, por lo que se formalizará a valor de adquisición o de inventario, mediante acta de entrega de recepción.

#### ➤ **Permuta o la donación de pago de bienes**

La SECODAM marca que en este procedimiento el pago, sólo será aplicable para extinguir obligaciones pendientes de pago contraídas previamente por las Dependencias.

Con la autorización del comité y el precio mínimo de avalúo, se llevarán a cabo las operaciones, que impliquen la permuta o la dación en pago de bienes.

#### ➤ **Desechos**

Las Dependencias podrán enajenar desechos que se generen periódicamente mediante contrato con vigencia de un año. Para uso de una vigencia mayor, se requerirá la autorización del comité, sin que exceda de dos años.

En lo referente a desechos de bienes muebles, constatar que los precios se rijan con base a la Lista de Precios Mínimos de Avalúo para Desechos de Bienes Muebles que generan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, documento que emite bimestralmente la Secodam y que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Los vehículos que no se encuentren en condiciones de operación o de funcionamiento y que por su estado físico se consideren como desecho ferroso vehicular, la determinación de sus precios mínimos deberá obtenerse con base en la lista mencionada.

Debido a los constantes incrementos y decrementos de los precios que marca la lista, las dependencias deberán calcular los ajustes de los precios pactados en el contrato respectivo.



Los desechos que se generen rutinariamente y que no aparezcan en la lista y para los cuales se contemple la celebración de contratos, los precios deberán ajustarse de acuerdo con la actualización de los avalúos que practiquen las instituciones autorizadas.

➤ **Destrucción**

Las dependencias podrán llevar a cabo la destrucción de bienes cuando: sean peligrosos o alterada la salubridad, la seguridad o el ambiente, cuando exista disposición legal que ordene su destrucción!" y de los que habiendo agotado el procedimiento de enajenación o donación no exista persona interesada.

En su caso, las dependencias invitarán a un representante del órgano interno de control para dicho acto, levantarán la constancia respectiva.

➤ **Invitación interna**

Las dependencias podrán enajenar bienes a favor de sus servidores públicos sin perjuicio de que la enajenación de vehículos, mobiliario y equipos de oficina y de cómputo se lleven a cabo mediante el procedimiento de licitación pública, cumpliendo las siguientes condiciones:

1. El precio del avalúo.
2. Autorización del comité.
3. No podrá participar el responsable de los recursos materiales a quienes se les halla adjudicado un bien.
4. La difusión de la convocatoria, las bases y la relación de bienes aparecerá en la página de internet.
5. Los vehículos a enajenar, únicamente serán de tipo "Sedan", "Vagoneta y "Pick Up", se excluyen los extranjeros.
6. Mobiliario, equipo de oficina y de cómputo deberán limitarse a aquellos que sean de uso personal.
7. Será optativa la asistencia a la apertura y fallo.
8. Garantizar las ofertas mediante cheque certificado, cruzado o de caja por una institución de crédito a favor de la Tesorería de la Federación por el diez por ciento.
9. Las bases contendrán como mínimo lo que se marca en la licitación pública.

---

<sup>149</sup> Se regula por diversas disposiciones: Ley General de Salud (0.0.07-11-1994); Ley Federal de Armas y Fuegos Explosivos (0.0.11-1-1972) Ysu Reglamento (0.0.06-V-1972); Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (0.0.28-1-1988) Ysu Reglamento (d.o.07-vi-1988), Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear 80.0. 04-II-1985); Ley General de Seguridad Radiológica (0.0.22-IX-1988); Ley Federal de Metrología y Normalización (0.0.16-1-1988; Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (0.0. 13-XII-1974) y su Reglamento, en Materia de Sanidad Vegetal (0.0. 18-1-1988).

10. Lo máximo en adjudicación por participante será en vehículo uno y en mobiliario, equipo de oficina y de cómputo hasta un monto equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente del Distrito Federal.
11. Cuando no se sostenga la oferta ya no podrá participar en otra invitación interna.
12. Los bienes no adjudicados en este procedimiento podrán aplicarse en el mismo o en licitación pública.

➤ **Baja**

Cabe aclarar que la baja de un bien operará bajo dos supuestos:

- ✓ Cuando se trata de bienes no útiles; y
- ✓ Cuando el bien se hubiere extraviado, robado o siniestrado previo cumplimiento de las disposiciones legales establecidas.<sup>150</sup>

Cabe señalar que en este segundo supuesto cuando sea por robo o pérdida deberá dar aviso a la compañía aseguradora donde se tengan contratados los servicios y solicitar la indemnización correspondiente; levantar acta circunstanciada y ministerial que describa los hechos y realice la denuncia de los hechos ante las autoridades competentes. Se procederá a la cancelación de los registros de los bienes en inventarios y se harán los asientos contables correspondientes. Conservará la documentación relativa a los actos cuando menos por un lapso de tres años.

Las dependencias llevarán a cabo el entero del producto de la enajenación, así como su posible recuperación.<sup>151</sup>

Las dependencias al operar la baja, deberán informar a la Secodam dentro de los primeros diez días del mes de enero, abril, julio y octubre de cada año.

Por último, es fundamental mencionar que los órganos de gobierno de las entidades, dictarán la normas o bases generales en materia de bienes muebles que deberán observar los titulares de la misma, para lo cual podrán retomar las disposiciones mencionadas, además de que el valor de los vehículos puede determinarse mediante la práctica de avalúos.

<sup>150</sup> Para el caso de extravío de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal artículo 48 se aplicaran responsabilidades a los servidores públicos, para resarcir el daño con la reposición del bien por uno similar o el pago del valor del mismo a como este en mercado. En los otros supuestos se aplicara la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las que señale la autoridad.

<sup>151</sup> De conformidad con las normas relativas a la forma y términos en que las dependencias deberán enterar los fondos correspondientes al producto de la enajenación que reciban los adjudicatarios de los bienes muebles. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de noviembre de 1988.



# **SERVICIOS GENERALES**

## SUMARIO

- 5.1. **MARCO CONCEPTUAL y DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**
- 5.2. **TIPOS DE SERVICIOS GENERALES**
- 5.3. **FACTORES A CONSIDERAR EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**
- 5.4. **BASES Y LINEAMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**
- 5.5. **CONTROL Y EVALUACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**



## OBJETIVOS GENERALES

- Enunciar los criterios y principios básicos sobre los que se **sustenta** la **operación** de los servicios generales.
- Sugerir bases y lineamientos para la prestación de los servicios **generales** en las instituciones públicas.
- Promover la elaboración, actualización y revisión de manuales de **procedimientos** administrativos y/o específicos de operación de los servicios **generales en las áreas** responsables de su operación.
- Sugerir medidas para controlar y evaluar la administración y prestación de los servicios generales.



## 5.1. MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS

Los servicios generales surgen y evolucionan como respuesta a las necesidades de apoyo que tiene toda organización humana, sea esta pública, privada o social en el desarrollo de las actividades que posibilitan el logro de su misión institucional.

En este sentido, el gobierno en sus diversos ámbitos y como instancia depositaria del poder público requiere de los servicios generales para el desarrollo de las diversas atribuciones y funciones que le establecen sus normas fundamentales. En este contexto los servicios generales contribuyen con su acción y apoyo para el adecuado funcionamiento y operación del aparato público, más aún, al cumplimiento de las políticas plasmadas en planes y programas que conforman su marco de actuación para la consecución de los fines del Estado.

Los servicios generales se refieren por lo regular a todas aquellas actividades que tienen que ver con la función de apoyo material y logístico para que una organización o institución pública desarrolle sus actividades y tareas, sin ningún obstáculo, dando cumplimiento a una máxima de orden: "dar su lugar a cada cosa y poner cada cosa en ese lugar".

Los servicios generales suelen identificarse como áreas operativas especializadas en labores de conservación y mantenimiento de las oficinas e instalaciones como subestaciones eléctricas, plantas de emergencia, etcétera y también como áreas de apoyo, por la prestación de actividades como: telefonía, aire acondicionado, fotocopiado, intendencia, vigilancia, talleres, archivo, correspondencia, electricidad, entre otras.

De esta manera, los servicios generales se ubican regularmente dentro de las áreas denominadas adjetivas y en casos particulares dentro de las llamadas de recursos. Su correcta operación y administración contribuye estrechamente con las funciones de adquisiciones, almacenes e inventarios, hecho que le confiere carta de naturalización en la administración de recursos materiales de una institución.

Esbozados algunos de los rasgos de los servicios generales, se considera pertinente mencionar una primera definición que permita establecer una aproximación conceptual:



Los servicios generales constituyen el conjunto de actividades técnicas de **apoyo** a la operación de las organizaciones y tienen por objetivo asegurar de forma **permanente**, general, regular y continua la satisfacción de las necesidades operativas y administrativas de las áreas que la integran, así como las de los usuarios o clientes de ellas; estos pueden prestarse en forma directa por la propia organización o a través de empresas particulares.

La dinámica de las organizaciones y la evolución administrativa han generado sin duda, la necesidad de sistematizar y regular la prestación de los servicios generales, estableciendo así normas y lineamientos básicos que sustentan su organización, funcionamiento y operación.

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS GENERALES

1. Conforman una actividad técnica dentro de la administración pública y se integran dentro de las áreas adjetivas.
2. Su prestación debe ser permanente, general, regular y continua.
3. Satisfacen necesidades colectivas de las organizaciones como consecuencia de su dinámica **operativa**.
4. Su prestación debe ser justificable, racional, sistematizada y disciplinada.
5. Se prestan dentro de un ámbito o circunscripción delimitado.
6. Se sustentan en lineamientos específicos elaborados por la propia organización en cumplimiento de **las** normas emitidas al respecto.
7. Requieren de la **participación** consciente y corresponsable de todas las áreas que integran la organización.

#### 5.1.1. Criterios generales para la prestación de los servicios generales

Las características enunciadas en el apartado anterior, deben orientar la definición de los criterios mínimos sobre los que deben sustentarse las acciones que respondan a las necesidades específicas de las instituciones para satisfacer sus requerimientos de servicios de apoyo.

Se enuncian a continuación criterios generales mínimos que deben considerarse en la prestación de los servicios generales:

## CRITERIOS GENERALES

- **Orgánico:** refiere a la necesidad de crear una unidad administrativa responsable de cumplir con la prestación de los servicios generales.
- **Material:** produce un resultado concreto de la prestación por la actividad de interés general que realiza (procesos y procedimientos).
- **Jurídico:** condiciona la prestación y operación de un servicio general, bajo los parámetros que establecen las disposiciones legales, normativas, administrativas y financieras (leyes y normas).
- **Técnico:** hace referencia al procedimiento específico que requiere la prestación de servicio general como medio para satisfacer necesidades administrativas de carácter colectivo y de operación de la organización (instrumentos y mecanismos).
- **Institucional:** determina el cumplimiento de objetivos y metas establecidos por las unidades administrativas dentro de sus programas operativos (cultura de trabajo).
- **Calidad y profesionalización:** induce las acciones para la atención y trato al público usuario de los servicios al mismo tiempo promueve la modernización de la administración pública y el desarrollo de las capacidades humanas (capacitación y modernización).

### 5.1.2. Principios básicos para la prestación de los servicios generales

Los principios básicos constituyen el basamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios generales bajo ciertos parámetros de calidad, éstos son:

## PRINCIPIOS BÁSICOS

- Generalidad: establece que todo servidor público tiene el derecho de **ser** usuario de los servicios generales, siempre que lo haga de conformidad con **las normas** que regulan su operación.
- Uniformidad o igualdad: postula que en toda organización se deben **prestar** los servicios a todos los usuarios en igualdad de condiciones, en los términos que establece la normatividad correspondiente.
- Continuidad: refiere a la importancia de una prestación de servicios ininterrumpida, para que su continuidad contribuya a la permanente satisfacción de necesidades institucionales.
- **Legalidad**: dispone que los servicios deben apoyarse en un conjunto de normas y lineamientos contenidos en las leyes respectivas; la prestación debe ofrecerse conforme a reglas claras y precisas difundidas a todas las áreas de la institución.
- Obligatoriedad: señala la obligación que tienen las áreas de administración de recursos para prestar los servicios generales a toda la organización, en tanto depositarias de esta responsabilidad y función.
- Persistencia: alude a la satisfacción de nuevas necesidades organizacionales que plantean la dinámica de las dependencias, así como aquellas que son recurrentes.
- Equidad: refiere a la necesidad de que la prestación de los servicios se lleve a cabo sin fines de lucro; sin embargo, requiere de recursos que suponen fijar criterios de carácter financiero y de control de gestión para ejercer adecuadamente las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal y los recursos asignados en forma equitativa y transparente.
- Adaptación: apunta a que la prestación de los servicios se adapte a los nuevos escenarios y contingencias que se presentan en toda organización y las áreas que la integran (nuevas necesidades, prioridades, urgencias) para contribuir al eficiente desempeño de las actividades institucionales en particular y de la administración pública en general.

### 5.1.3. Disposiciones normativas que regulan la prestación de los servicios generales

En este apartado se enuncian aquellas disposiciones de carácter general que regulan la prestación de los servicios generales. Es importante destacar que la interpretación y aplicación de éstas se debe particularizar en cada uno de los tipos de servicios que se requiera estudiar:

Las disposiciones normativas que regulan esta materia son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Código Civil.
- Código Fiscal de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Clasificador por Objeto del Gasto.
- Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la administración pública federal.

## [ 5.2. TIPOS DE SERVICIOS GENERALES ]

Si bien los servicios generales suelen ser diversos, ya que tienen como propósito satisfacer aquellas necesidades de apoyo que las organizaciones requieren o demandan como resultado de su dinámica institucional, por lo que es importante establecer una tipología mínima que posibilite su clasificación.

Se ha considerado pertinente abordar el análisis de los servicios generales en función de dos grandes rubros:

### TIPOS DE SERVICIOS GENERALES

De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto	Por las necesidades administrativas y operativas que satisfacen
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Servicios Básicos.</li> <li>✓ Servicios de Arrendamiento.</li> <li>✓ <b>Servicios</b> Comerciales.</li> <li>✓ Servicios de Mantenimiento, Conservación e Instalación.</li> <li>✓ Servicios de Difusión e Información.</li> <li>✓ Servicios de Traslado e Instalación.</li> <li>✓ Servicios Oficiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Servicios Administrativos.</li> <li>✓ Servicios de Transportación, <b>Traslado</b> y Mensajería.</li> <li>✓ <b>Servicios</b> de Seguridad y Vigilancia.</li> <li>✓ Servicios de Telefonía.</li> <li>✓ Servicios de Intendencia e Higiene.</li> <li>✓ Servicios de Apoyo General.</li> <li>✓ Servicios de Cómputo</li> </ul>

### 5.2.1. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto

En función del Clasificador por Objeto del Gasto de la administración pública federal, los servicios generales pueden ser los siguientes:

#### Servicios básicos

Agrupan a aquellos servicios mínimos que demanda la operación de las organizaciones y el funcionamiento de la administración pública como:

1. Servicio postal, sea de carácter nacional o internacional.
2. Servicio telegráfico, sea de carácter nacional o internacional.
3. Servicio telefónico, sea de tipo digital o celular de carácter local o larga distancia.

4. Servicio de energía eléctrica.
5. Servicio de agua potable, sea de suministro directo (entubada) o purificada.

### **Servicios de arrendamiento**

Agrupan a aquellos destinados a sustituir o complementar de manera temporal, por razones de operación y necesidad, a los propios de la administración pública; dichos servicios son:

1. Arrendamiento de edificios y locales.
2. Arrendamiento de terrenos.
3. Arrendamiento de maquinaria y equipo (fotocopiadoras, plantas de energía eléctrica, etcétera).
4. Arrendamiento de equipo y bienes informáticos.
5. Arrendamiento de vehículos (terrestres, marítimos, lacustres, aéreos).

### **Servicios comerciales**

Agrupan a aquellos servicios que tienen por objeto preservar y mantener en óptimas condiciones los bienes muebles e inmuebles de la institución, tales servicios son:

1. Almacenaje, embalaje y envase.
2. Fletes y maniobras (para trasladar, maniobrar, embarcar o desembarcar bienes al servicio o propiedad de la institución).
3. Seguros (para preservar el patrimonio institucional en caso de siniestros).
4. Limpieza (a bienes muebles e inmuebles).
5. Lavandería.
6. Higiene, desinfección y fumigación.

### **Servicios de mantenimiento, conservación e instalación**

Agrupan a aquellos que se requieren para la óptima operación de los bienes muebles e inmuebles de la institución:

1. Servicio de mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo de oficina (máquinas de escribir, calculadoras, fotocopiadoras y reparación de mobiliario de oficina).
2. Servicio de mantenimiento y conservación de bienes informáticos (equipos de cómputo).
3. Servicio de mantenimiento y conservación de maquinaria y equipos (vehículos, calderas, aire acondicionado, básculas, montacargas, plantas de energía eléctrica, etcétera).

## **SERVICIOS GENERALES**

4. Servicios de mantenimiento y conservación de inmuebles (edificios, terrenos, locales, predios, etcétera).
5. Servicios de instalación de equipos y maquinaria especializada (equipo de computación, aire acondicionado, rayos X, detección de metales, iluminación, sonido, refrigeración, bóvedas de seguridad, circuito cerrado de televisión, etcétera).

### **Servicios de difusión e información**

Refiere a los requeridos por la institución para realizar labores de comunicación social, impresión y difusión de información relacionada con los servicios que presta la organización; así como montaje de espectáculos culturales y servicio de telecomunicación, tales servicios son:

1. Servicios de apoyo logístico para espectáculos culturales (adaptación, decoración y equipamiento de inmuebles, espacios o terrenos).
2. Servicio de telecomunicaciones (radiotelefonía).

### **Servicios de traslado e instalación**

Abarca a aquellos que se realizan para satisfacer las necesidades de apoyo del personal y que como resultado de su desempeño requieren:

1. Servicios de transportación (por medio de vehículos terrestres, marítimos, pluviales o aéreos).
2. Servicios de alojamiento y alimentación durante el desempeño de comisiones oficiales.

### **Servicios oficiales**

Corresponde a los destinados a satisfacer las necesidades de apoyo que plantea la realización de ceremonias y actos oficiales:

1. De ceremonias y orden social (apoyo en actos conmemorativos y oficiales).
2. Congresos, convenciones y exposiciones (apoyo en la adaptación y decoración de instalaciones, montaje de pabellones, transportación de maquinaria y equipo).

## 5.2.2. Clasificación de los servicios generales según las necesidades administrativas y operativas que satisfacen<sup>152</sup>

### Servicios administrativos

1. Control, asignación, contratación, uso y operación de bienes y servicios (recepción de requerimientos, programación de servicios, revisión de facturas y recibos de pago, supervisión de trabajos, etcétera).
2. Servicio de administración de documentos (oficialía de partes).
3. Servicio de administración de riesgos (seguros, seguridad e higiene y protección civil).
4. Servicios de fotocopiado, enmicado y engargolado.
5. Servicio de impresión, encuadernación y restauración.
6. Servicios de arrendamiento mobiliario, inmobiliario y de servicios.
7. Servicio de asignación de espacios y adaptación de inmuebles.
8. Servicio de conservación y mantenimiento de inmuebles (impermeabilización, restauración, pintura, herrería, escaleras, elevadores).

### Servicios de transportación, traslado y mensajería

1. Servicio de mantenimiento preventivo, correctivo y suministro de combustible al parque vehicular.
2. Servicio de transportación de personal.
3. Servicio de mensajería y paquetería.
4. Servicio de fletes y traslado de mobiliario y equipo.
5. Servicio de estacionamiento para funcionarios y parque vehicular.

### Servicios de seguridad y vigilancia

1. Servicio de vigilancia de instalaciones.
2. Servicio de guarda y custodia de bienes muebles y valores.
3. Servicio de circuito cerrado, alarmas y detección de metales.
4. Servicio de protección civil (protección contra incendios, inundaciones, sismos, contingencias sociales, derrumbes, auxilio y apoyo a terceros!).<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Esta clasificación se ha integrado de manera convencional con el propósito de identificar en la aplicación teórica de los servicios generales mayores elementos de estudio.

<sup>153</sup> La materia de protección civil, sin duda alguna, requiere de mayor estudio y análisis particular, por la importancia que tiene en nuestro país, únicamente en este apartado se enuncia la necesidad de que el área responsable de los servicios generales sea la responsable directa de coordinar estas tareas en la institución.



### **Servicios de telefonía**

1. Servicio de conmutador.
2. Servicio de instalación de terminales telefónicas digitales, celulares y telefax.
3. Servicio de intercomunicación radiotelefónica.

### **Servicios de intendencia e higiene**

1. Servicio de limpieza de mobiliario y equipo especial.
2. Servicio de limpieza de mobiliario y equipo de oficina.
3. Servicio de limpieza inmobiliaria (pisos, alfombras, puertas, ventanas, baños).
4. Servicio de lavado de tinacos, cisternas y depósitos de agua potable.
5. Servicio de jardinería.
6. Servicio de lavandería (cortinas, manteles, paños).
7. Servicio de fumigación.
8. Servicio de recolección de basura.

### **Servicios de Apoyo General**

1. Servicio de apoyo logístico (instalación de templetes, acarreo y traslado de mobiliario y equipo, adaptación de foros, enlanado de espacios, etcétera).
2. Bodegas y locales para almacenamiento de bienes en proceso de baja.
3. Talleres manuales (reparación de mobiliario y equipo de oficina).
4. Plomería, albañilería, carpintería, cerrajería, electricidad, herrería, electrónica, vidriería, etcétera.

## 5.3. FACTORES CRÍTICOS A CONSIDERAR EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES

Una vez que se han enunciado los conceptos básicos, las características, los principios, los criterios y la clasificación de los servicios generales, a continuación se enuncian los factores críticos que deben ser considerados para el proceso de planeación, organización y prestación de los servicios generales.

En efecto, es aquí donde la prestación de los servicios generales implica una ardua tarea para las áreas responsables de ello, ya que generalmente se encuentran condicionadas por la limitación de recursos. Además es importante destacar que existen dos formas en que se pueden prestar los servicios: por cuenta de la institución o mediante particulares. Sin embargo, cualquiera que sea la forma en que se presten, deben considerarse los siguientes factores críticos:

### FACTORES CRÍTICOS

- ✓ Área administrativa responsable.
- ✓ Personal competente.
- ✓ Mobiliario, equipo, máquinas y herramientas.
- ✓ Recursos financieros.

#### 5.3.1. Área administrativa responsable

La diversidad de servicios generales que se prestan en una institución, obliga a que el área que tiene bajo su cargo esta responsabilidad, realice las funciones administrativas de planeación, programación, organización, operación, supervisión y control de los servicios. Asimismo, será la responsable de que los servicios que presten los particulares se operen de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en los contratos y normatividad aplicable al caso.>'

Es importante la existencia de esta unidad administrativa, ya que así se promoverá la organización y control administrativo de los servicios generales; y se estimulará el uso de los bienes con el consecuente ahorro de recursos.

<sup>154</sup> Para llevar a cabo el proceso de contratación de prestación de servicios con particulares deberá de acatarse lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. D.O.F. 4 de enero de 2000. Asimismo, es importante remitirse al capítulo III para revisar el procedimiento de adjudicación de contratos.

Las funciones básicas que esta unidad administrativa debe realizar son las siguientes:

### **FUNCIONES BÁSICAS**

1. Planear, organizar y administrar la prestación de los diversos servicios generales.
2. Efectuar la prestación de servicios generales, cubrir las necesidades mínimas del personal y de las áreas que integran la organización.
3. Que la prestación de los servicios generales se realice de acuerdo a los programas y presupuestos establecidos.
4. Vigilar el uso y operación adecuado de bienes muebles e inmuebles que se destinen a la prestación de servicios generales.
5. Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios, mobiliario y equipos destinados a la prestación y operación de los servicios generales.
6. Realizar campañas de sensibilización entre el personal de la Institución y el público usuario para que colabore en la conservación, mantenimiento y preservación de los bienes y servicios.
7. Supervisar que cuando el servicio sea prestado por particulares, se realice de acuerdo con los contratos u órdenes de trabajo convenidas en el marco de la normatividad al respecto.

#### ➤ Programación de los servicios generales

La elaboración del programa de servicios generales, requiere de información acerca del análisis o diagnóstico de las actividades que desarrolla la dependencia, así como de la identificación de los servicios básicos mínimos requeridos para su operación.

La formulación del diagnóstico habrá de considerar en una primera etapa los siguientes aspectos:

## FACTORES DE PROGRAMACIÓN

1. El control administrativo.
2. El tipo de servicio que se requiere, identificando aquellos que son más necesarios y/o prioritarios.
3. El tamaño y dimensión de la institución (instalaciones físicas centrales y periféricas).
4. El estudio del costo de mobiliario y equipo necesario, así como su mantenimiento.
5. El análisis de la capacidad real del área administrativa para mantener en buen funcionamiento los servicios.
6. La relación del área con asesores técnicos y consultores especializados en materia de operación, mantenimiento y administración de servicios.
7. La revisión y consulta periódica de los planes y programas operativos anuales de la institución y demás disposiciones normativas que se refieran a la prestación y administración de servicios generales.

En una segunda etapa, deberá efectuar un análisis de los recursos financieros, económicos, técnicos y humanos con que cuenta la institución para determinar qué servicios se pueden prestar y definir qué otras alternativas se pueden utilizar para satisfacer las necesidades de las áreas.

En una tercera etapa se debe llevar a cabo un pronóstico que muestre las tendencias de las necesidades administrativas de las áreas, así como la evolución de los servicios y la imagen-objetivo susceptible de adoptarse por la institución en un futuro.

En la cuarta etapa debe elaborarse el programa de trabajo para la operación y prestación de los servicios, en éste habrán de señalarse los objetivos, metas, políticas y procedimientos para la prestación, control y cumplimiento de los servicios. El programa servirá de base para elaborar los presupuestos que se requerirán por cada servicio en cada ejercicio presupuestal.

➤ Clasificación de los requerimientos

Consiste en seleccionar y priorizar las necesidades planteadas por las áreas de la institución sobre cada uno de los servicios generales que se demandan. Una vez que se han seleccionado y priorizado las necesidades, es menester proceder a programar aquellas que pueden ser atendidas de manera directa, y definir aquéllas que deberán prestarse a través de particulares.

➤ Pronósticos de necesidades a corto y mediano plazos

Todos los servicios deben planearse para ser proporcionados según las necesidades inmediatas a corto o mediano plazos, pero siempre teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo institucional.

El ejercicio deberá de contar con rigor técnico que estimule a fondo los servicios generales aptos para satisfacer de forma oportuna y expedita las necesidades siempre crecientes de las áreas.

Los pronósticos tienen como base de cálculo la información obtenida en ejercicios anteriores (históricos).

➤ Programa de trabajo para la prestación de servicios generales

El programa de trabajo es la descripción de actividades administrativas pormenorizadas y jerarquizadas que deben realizarse en forma programada y calendarizada, a fin de resolver las necesidades y problemas que existen en la institución en materia de servicios generales. En este sentido se enuncian a continuación algunas bases para el establecimiento de la programación:

**BASES PARA LA PROGRAMACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**

- Racionalidad: utilizar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles con la máxima eficiencia posible, a través del uso de técnicas orientadas a optimizarlos y evitar dispendios de dinero, bienes y tiempo.
- Generalidad: la programación de los servicios generales debe de enfocarse a la satisfacción de las necesidades institucionales.
- Coordinación: los programas de prestación de servicios deben de diseñarse de conformidad a lo solicitado por las áreas usuarias con el fin de evitar fallas en la operación y dispendio de recursos.
- Previsión: todos los trabajos de programación de los servicios deben determinarse en función de los requerimientos planteados por las áreas usuarias, la disponibilidad presupuestal y del tiempo de ejecución de los mismos, ya sea a corto o largo plazos.
- Desarrollo: los programas sobre servicios siempre deben ser evolutivos en función del crecimiento de la institución y de los particulares.

- **Continuidad:** no deben desecharse los programas anteriores; en todo caso, servirán para hacer ajustes y modificaciones para actualizarlos.
- **Beneficio institucional:** los servicios generales por su naturaleza coadyuvan a elevar los niveles de cumplimiento de metas, proyectos y programas para el desarrollo administrativo de la institución y a mejorar las relaciones entre funcionarios y usuarios.

### 5.3.2. Personal competente

Es recomendable que en la prestación de los servicios generales se cuente con personal técnicamente calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan prever y superar las dificultades y obstáculos derivados de la dinámica organizacional de la institución.

La relación permanente de estos servidores públicos con la institución permite que su trabajo sea más eficiente. La capacitación y actualización del personal es uno de los mejores medios para fortalecer a esta área.

En atención al cumplimiento de este propósito, el área encargada de la administración de recursos debe procurar que el personal adscrito se capacite, promoviendo su asistencia a cursos, o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica. Otro de los aspectos importantes es la permanencia o continuidad del personal responsable de la operación de dichos servicios, ya que su cambio constante obstaculiza el logro de la eficiencia administrativa en el área, además de que los esfuerzos y recursos que se destinan para su capacitación se desaprovechan con este tipo de decisiones.

### 5.3.3. Mobiliario, equipo, máquinas y herramientas

Para la prestación de los servicios generales se requiere de instrumentos mínimos como son: mobiliario, equipo, máquinas, herramientas y materiales. La cantidad y calidad de estos deberá estar en proporción a las necesidades y condiciones de la institución. Es conveniente que antes de adquirir nuevos equipos se consulte a otras instituciones donde se opere con ellos, o bien solicitar información a los proveedores de bienes y prestadores de servicios de la institución, para tener conocimiento más preciso de su vida útil y rendimiento.

El buen cuidado, conservación y mantenimiento del equipo prolonga más su funcionamiento y evita desgastes innecesarios.

### 5.3.4. Recursos financieros

La prestación de los servicios generales en la administración pública constituye sin duda, un gasto para la institución, sin embargo, su ausencia o insuficiencia afectan más en el mediano y largo plazos el patrimonio y la propia operación de las organizaciones.

Por ello, es importante dejar establecido que los servicios generales se prestan como una responsabilidad institucional. Con base en esto, debe definirse entre las áreas de recursos financieros y materiales los requerimientos monetarios y el calendario de suministro que se requerirán para una eficiente prestación y operación de los servicios.

Una de las funciones principales de la institución es la de asegurar la prestación de los servicios generales básicos, promoviendo el buen uso y las acciones necesarias para su conservación a través de la corresponsabilidad con los usuarios. En este sentido, lograr la eficiencia en la prestación de los servicios permitirá a la institución fortalecer su imagen ante sus propios empleados o trabajadores y hacia el público que hace uso de los servicios que ésta presta.

Cabe destacar que como efectos sociales derivados por la prestación de los servicios generales podemos mencionar: el desarrollo institucional y la participación ciudadana.

Por otra parte, es importante hacer mención sobre la incidencia de factores críticos internos y externos que inciden en la prestación adecuada y oportuna de los servicios generales de los usuarios, estos pueden ser:

#### FACTORES CRÍTICOS

- Internos: es decir, carencia de recursos humanos, materiales y financieros; inhibición de cooperación ciudadana; ausencia de planeación; y **acelerado** desarrollo y demanda de servicios.
- Externos: lo que en algunos casos permite la intromisión de las autoridades federales, estatales y municipales en asuntos de índole meramente institucional. A veces favorecen el apoyo a la descentralización de la toma de decisiones respecto de la administración local o regional y/o el incumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los prestadores de servicios.

## **5.4. BASES Y LINEAMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**

Como se ha señalado, la prestación y operación de los servicios generales en el sector público suele circunscribirse a actividades meramente técnicas que obedecen a necesidades inmediatas, imprevistas y por lo general urgentes, es decir, a un esquema de contingencia.

Este hecho obedece, la mayoría de las veces, a la ausencia de planeación y organización de las áreas usuarias, dando como resultado que el área responsable de la administración de los servicios generales retrase o en el mejor de los casos, de cauce al requerimiento del servicio solicitado, pero sin ninguna garantía con respecto a las condiciones de su prestación.

Lo anterior confirma que hay una diversidad de controles, normas, políticas y procedimientos administrativos, cuya razón de ser es la de corresponsabilizar a las áreas usuarias y a la propia área prestadora de servicios generales. Ciertamente se puede reafirmar el dicho "en el pedir está el dar", siempre y cuando se revisen, actualicen y difundan las bases, los lineamientos y los procedimientos a los que se someterá la prestación de los servicios y los canales de comunicación para dar satisfacción efectiva a las áreas de la propia institución, y público usuario en general.

A continuación se presenta un ejercicio donde se enumeran una serie de bases y orientaciones administrativas que pueden ser tomadas en cuenta por las unidades de administración de servicios y en general por las áreas que integran la institución, para el control, regulación, uso y operación de los siguientes servicios generales:

### **5.4.1. Servicio de administración de documentos**

Este servicio tiene como finalidad coordinar todas las actividades relacionadas con la administración de documentos de las áreas que integran la institución, y constituirse en enlace con el archivo general de concentración de la institución.



El objetivo **general del servicio** de administración de documentos es el **de preservar y salvaguardar** el testimonio documental de la organización, a **través** del perfeccionamiento **de la normatividad** específica en el manejo de los **archivos en trámite**, de **concentración** e históricos, aplicando criterios de corresponsabilidad operativa en las **diferentes unidades** administrativas.

Las unidades administrativas que prestan este servicio son responsables de la estructura y organización de sus archivos, así como de la información necesaria en materia de disposiciones legales, fiscales y/o administrativas que afecten su conservación, promoviendo la delimitación formal de la vida útil de los documentos generados y/o ingresados al área de su adscripción.

La unidad general de archivo y correspondencia de la institución es la responsable de asesorar, vigilar y supervisar los aspectos técnicos para el mejor funcionamiento de todas las unidades que prestan el servicio de administración de documentos. A su vez, determina el funcionamiento de los servicios de correspondencia, microfilmación, transferencia, baja, enajenación y destrucción de documentos en coordinación con el Archivo General de la Nación.

Las unidades administrativas deben instrumentar acciones sistemáticas que contribuyan a eliminar copias múltiples y/o fotocopias de asuntos tramitados y contenidos en sus archivos, que les permita proceder a su baja, este procedimiento se realizará con la participación de la unidad general de archivo y correspondencia de la institución para la obtención de los dictámenes correspondientes.

### **5.4.2. Servicio de administración de riesgos** <sup>155</sup>

La prestación de este servicio tiene como objetivo general formular las normas y políticas para la prevención de riesgos en la organización, especialmente las referidas a la operación ante situaciones de riesgo como pueden ser: accidentes en general y cualquier tipo de siniestro.

Esta función también demanda el establecimiento de normas específicas de operación ante contingencias o emergencias y para la restauración de situaciones de normalidad, a efecto de colaborar en la protección del personal de la institución y de sus bienes.

---

<sup>155</sup> Aquí solamente se hace referencia a este tipo de servicio como parte de la responsabilidad operativa de la unidad de servicios generales. Respecto del proceso de la administración de riesgos en el capítulo VII de este libro se aborda de manera amplia el tema.

Las unidades administrativas están obligadas, bajo su estricta responsabilidad, a llevar un inventario de los bienes patrimoniales que tengan asignados para el cumplimiento de sus actividades, así como los resguardos individuales correspondientes. El inventario debe estar identificado en planos de ubicación de oficinas y áreas comunes, además deberá estar soportado por un seguro global, ello con el objeto de procurar en toda situación, la salvaguarda del patrimonio y bienes de la institución.

Es necesario que las unidades administrativas lleven un calendario de reportes (semanal, mensual, bimestral) sobre cualquier robo o siniestro ocurrido en perjuicio de los bienes patrimoniales que hayan estado asignados a ellas.

Las unidades administrativas encargadas de los servicios generales en coordinación con las de inventarios y almacenes, deben de solicitar el trámite de aseguramiento de los bienes a la unidad responsable de la administración de los recursos.

El área de servicios generales será quien resguarde las pólizas de los bienes muebles e inmuebles que se encuentren asegurados ya que el objeto es verificar sus vigencias, solicitar el pago de las primas correspondientes y contemplar nuevos seguros o la actualización de los vigentes.

En caso de siniestro, las unidades administrativas responsables de los servicios generales serán las encargadas de realizar los trámites ante la aseguradora. Ésta última debe proceder a que se haga efectivo el pago, reparación o restitución de bienes asegurados.

Asimismo, las unidades responsables de los servicios generales, en coordinación con las demás áreas de la institución, deberán integrar una Unidad de Protección Civil, de acuerdo a los lineamientos que para ello establezca el órgano nacional responsable en la materia y la unidad interna para el efecto.<sup>156</sup>

En cuanto a las tareas de prevención se deberán realizar acciones tendientes a evitar o disminuir los riesgos y los efectos de siniestros, desastres o contingencias, así como realizar las actividades necesarias para prevenir riesgos ecológicos, geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos (mítines, huelgas, plantones, marchas, etcétera).

Para las tareas de auxilio se deben llevar a cabo acciones destinadas a rescatar y salvaguardar en caso de riesgo, siniestro o desastre, la integridad física de las personas, de los bienes patrimoniales de la institución y el medio ambiente. En las tareas de

---

<sup>156</sup> La Unidad de Protección Civil deberá estar prevista en los programas de prevención, auxilio y restablecimiento de las instituciones, por lo cual la unidad encargada de los servicios generales es la adecuada para coordinar estas tareas. Al respecto la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Protección Civil cuenta con la normatividad, las políticas y los lineamientos en esta materia.

restablecimiento se determinarán las estrategias necesarias para restaurar la normalidad, una vez ocurrido el siniestro o desastre.

Se encomienda esta tarea como parte de las funciones de la unidad de servicios generales por ser esta área la provista de los medios necesarios para resolverla, es decir, porque es aquella que conoce las instalaciones, resguarda los bienes inmuebles y los planos arquitectónicos, eléctricos e hidrosanitarios y, cuenta con el personal operativo necesario para coordinar labores de contingencia.

Es necesario que se considere para las labores de protección civil la supervisión continua del suministro de agua y la capacidad real en cisternas, tinacos y depósitos para uso exclusivo de bomberos, la existencia de equipo contra incendios, señalización de rutas de evacuación y áreas de concentración en caso de emergencia. De igual forma debe contar con el apoyo de vehículos, sistemas de comunicación, directorios del personal que labora en la institución y de las principales instituciones de apoyo en caso de emergencias (cruz roja, bomberos, policía preventiva, policía judicial, unidad de protección civil estatal, municipal o federal, órgano de agua y saneamiento local, antirrábico, etcétera).

### **5.4.3. Servicio de fotocopiado, enmicado y engargolado**

Este servicio que aparentemente es simple puede ocasionar el caos a las oficinas públicas, por lo que su prestación debe de considerar precauciones extremas. Es el caso en la falta de suministros (papel, tóner, pastas, arillos, micas), la interrupción de energía eléctrica, la omisión en el mantenimiento de las máquinas, la poca o nula capacitación del personal destinado a la operación de los equipos, la urgente necesidad del servicio por los usuarios para la contratación del proveedor debiera realizar un estudio de las necesidades pues el equipo deberá ser el adecuado en cuanto a la calidad y volumen, así como el tipo de control para el programa de ahorro tanto en papel como en número de copias, etcétera.

La prestación de este servicio debe regularse internamente a través de los siguientes lineamientos:

1. En la emisión de oficios, circulares y documentos de alta difusión, se deben utilizar sistemas de duplicación que abaraten los costos por dicho concepto (mimeógrafo, imprenta).
2. Se debe mantener la tendencia de reducción del uso de fotocopiado mediante la disminución de equipos personales y la implantación de centros de fotocopiado a cargo de la unidad de servicios generales. Ésta deberá llevar un control estricto para el otorgamiento del servicio (catálogos de firmas de autorización, bitácoras de suministro de materiales de consumibles, reparación de máquinas, toma de lectura de fotocopias realizadas, etcétera).

3. Se debe vigilar que únicamente sean fotocopios documentos de carácter oficial.
4. Los trabajos de enmicado y engargolado se realizarán conforme a los insumos que se tengan disponibles y de acuerdo al tipo de documento que se esté manejando.

#### **5.4.4. Servicios de arrendamiento mobiliario, inmobiliario y de servicios**

Para el arrendamiento de bienes y servicios las unidades encargadas de los servicios generales, deben efectuar los estudios de factibilidad que determinen su conveniencia y turnar el requerimiento a la unidad de adquisiciones para que ésta, sea quien proceda a su contratación.

Se debe dar prioridad a la contratación de arrendamientos de bienes y servicios que sean necesarios para las contingencias de salud, higiene, fenómenos climatológicos y de seguridad. Sólo cuando no se tenga la capacidad administrativa, operativa, humana y tecnológica se debe llevar a cabo la contratación de servicios de talleres, mantenimiento, intendencia, vigilancia, vehículos, mensajería, o aquellos que por su especialización deban ser proporcionados por particulares.

Cuando por necesidades específicas de operación o de crecimiento de las áreas que conforman la institución, se realicen alquileres de inmuebles, las áreas de servicios generales deben realizar cuidadosamente la supervisión de las condiciones materiales, de ingeniería y arquitectura, así como de protección civil que se requieran, ello con la finalidad de presentar un dictamen de seguridad estructural que garantice la seguridad del personal y del patrimonio institucional.

#### **5.4.5. Servicio de asignación de espacios y adaptación de inmuebles**

Este servicio tiene como objetivo la correcta procuración de los espacios necesarios a fin de lograr un adecuado cumplimiento de las funciones. Dicho servicio debe proporcionarse con base en lo que establece la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cuanto a posesión, vigilancia, conservación o administración de los inmuebles de propiedad federal, destinados al servicio público o para fines de interés social, y también las relativas a la regularización y, en su caso, a la capacidad de representar expresamente el interés de la institución en la adquisición, enajenación, destino o afectación de bienes inmuebles.

En la prestación de este servicio se debe procurar lo siguiente:

1. Se efectuará un estudio de aprovechamiento de espacios: no oficinas, si modulares para aprovechamiento de espacios y así mismo, se deberá solicitar información al área de administración de recursos de la institución, sobre los inmuebles susceptibles de arrendamiento, misma que mantendrá actualizado el inventario de inmuebles propiedad de la institución y la oferta de inmuebles propiedad de los particulares.
2. Las unidades administrativas que ya no requieran de los espacios contenidos en los inmuebles propiedad de la institución y en los arrendados, deben informar a la unidad encargada de los servicios generales la fecha exacta de la terminación del contrato de arrendamiento y/o desocupación del inmueble.

#### **5.4.6. Servicio de conservación y mantenimiento de inmuebles**

La unidad encargada de los servicios generales debe elaborar su correspondiente programa anual de remodelación y adaptación de oficinas para todos y cada uno de los inmuebles que alojan. Dicho programa debe contener descripción, ubicación y monto de los trabajos, contando obviamente, con los planos arquitectónicos y de las instalaciones eléctricas, sanitarias, hidráulicas, aire acondicionado, detección y extinción de fuego e instalaciones especiales de los inmuebles que alojan sus oficinas.

Cuando las unidades administrativas requieran de adaptación, remodelación y ampliación de las oficinas, o de modificaciones en las instalaciones eléctricas o hidrosanitarias, y la conexión de aparatos adicionales que necesite del uso de energía, deben solicitar dicho requerimiento a la unidad encargada de los servicios generales para su identificación, atención y control.

Las obras de acondicionamiento o remodelación que se realicen en los inmuebles deben apegarse a los respectivos presupuestos de cada unidad administrativa solicitante. Las adaptaciones de oficinas deberán sujetarse a la superficie y normas técnicas de acuerdo a los niveles, áreas de circulación o de trabajo establecidas por el área responsable de los servicios generales como titular de la unidad de protección civil. Estos cambios deben contener sistemas, dispositivos y equipamientos que reduzcan el consumo de energía eléctrica, para atender las recomendaciones de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, respecto de sustituir su equipamiento actual por uno nuevo que sea eficiente y consuma menos energía.

En los casos en que se requiera la modificación de las instalaciones eléctricas, hidrosanitarias y la implementación de otros sistemas especiales, se debe solicitar apoyo

técnico a la unidad central de administración de recursos para elaborar y ejecutar sus proyectos y procesos de contratación.

Las unidades de servicios generales con base en el programa anual de mantenimiento preventivo\* de las instituciones deben elaborar con oportunidad sus requisiciones de material para llevar a cabo este programa. Asimismo deben de contar con el personal mínimo necesario para proporcionar dicho servicio o en su caso contratar el servicio para lo que también deberán apartar los recursos.

### **5.4.7. Servicios de transportación, traslado y mensajería**

Para la prestación de este servicio hay que tomar en cuenta el tipo de actividades que se desarrollan en la institución. De ello se puede definir qué tipo de servicios vehiculares son los que se deben proporcionar y las funciones, tanto del taller mecánico, como el suministro de combustible, transportación, fletes y estacionamiento.

La unidad de servicios generales debe considerar los siguientes aspectos para la prestación de los servicios vehiculares:

1. Es la encargada de levantar el padrón vehicular, para tal fin llevará un control de la información de altas y bajas debidamente documentadas.
2. Debe tomarse muy en cuenta la asignación de vehículos automotores a los servidores públicos que por su función y desempeño lo requieran.
3. Debe dar cumplimiento a las disposiciones ambientales que ordenen las autoridades competentes.
4. A cada vehículo automotor debe corresponder una dotación de combustible y lubricantes, con cargo al presupuesto de la unidad administrativa de su adscripción, de conformidad con el uso a que esté destinado.
5. Deben implantar mecanismos de control, que permitan reducir el consumo de combustibles y lubricantes.
6. Deberá contar con una área de mantenimiento de vehículos quien llevará una bitácora de operación, esta área se encargará de suministrar los combustibles, lubricantes y reparaciones menores y mayores.

---

\* El mantenimiento correctivo no es programable, lo que se puede considerar es el consumo histórico de refacciones (focos, tubos, balastras, etcétera) para programar su adquisición con entregas parciales.

7. Todas las áreas que cuenten con vehículo asignado deberán notificar a la unidad responsable de los servicios generales, el informe y costo total correspondiente a los consumos de combustibles y lubricantes de cada una de las unidades de su parque vehicular, así como el kilometraje recorrido por cada unidad.
8. Todos los vehículos deben estar identificados con el logotipo de la institución y en la parte inferior de éste se especificará el nombre de la unidad administrativa, de conformidad con lo que establezca la normatividad en materia correspondiente al Oficial Mayor o su equivalente.
9. No deben hacerse transferencias temporales o permanentes de uso o disposición de vehículos a título de comisión o de cualquier otro carácter, sin autorización previa del Oficial Mayor o su equivalente.
10. El servidor público al que se le asigne un vehículo propiedad de la institución, será directamente responsable de su uso y deberá destinarlo exclusivamente a actividades propias para la ejecución de las funciones a su cargo. Por ningún motivo podrá hacer uso del vehículo para otros fines.
11. Los vehículos a todo servicio deberán dejarse en los estacionamientos de las instalaciones al término de las labores; para ello se deben establecer los mecanismos necesarios para verificar que los vehículos sean concentrados en los espacios destinados para tal efecto.
12. Cuando deban operar en horas y días no laborables, lo harán bajo la responsabilidad exclusiva de los servidores públicos que los tengan a su cargo.
13. Tendrán la responsabilidad de llevar a cabo el mantenimiento y la reparación del parque vehicular a su cargo.
14. Las unidades de servicios generales que cuenten con talleres de reparación propios, no deberán contratar los servicios que puedan realizar en los mismos. En la prestación del servicio de talleres se deberá llevar un control de entradas y salidas de vehículos, órdenes de reparación y requerimiento de refacciones utilizadas.
15. Deberán llevar un registro de los talleres que puedan prestar el servicio de reparación de vehículos, y será su responsabilidad verificar que realmente tengan equipos, herramientas, instalaciones y el personal técnico calificado para realizar los trabajos que ofrecen.
16. Son responsables de la calidad de los trabajos realizados al parque vehicular, dicha supervisión debe estar contenida en los registros, reportes y bitácoras correspondientes.

17. Será la encargada de calendarizar y dar cumplimiento a los trámites de los programas de verificación de contaminantes vehiculares, tenencia, engomados, revistas, así como de reportar los siniestros ocurridos a los vehículos para que se hagan efectivos los seguros, y de la procedencia de reparar o dar de baja los vehículos.

#### 5.4.8. Servicios de seguridad y vigilancia

Se ha hecho necesario que por razones de operación la unidad encargada de prever los recursos necesarios para dar cumplimiento al programa de seguridad y vigilancia, ya que cuenta con el personal capacitado y los dispositivos adecuados para supervisar los trabajos que realicen los particulares en el caso de así requerirlo.

Cuando sea necesaria la contratación del servicio de seguridad a una corporación pública o privada, se deberá realizar un estudio que determine las características y modalidades del servicio de seguridad y vigilancia, para lo cual se debe presentar una propuesta de plan de seguridad en el que se especifique claramente el dispositivo que proponen y como mínimo la siguiente información:

##### ELEMENTOS PARA LA CONTRATACIÓN DE SEGURIDAD

1. Identificación de la corporación.
2. Descripción de las instalaciones.
3. Análisis de riesgo.
4. Cantidad de elementos que se proponen para cubrir el servicio y su **distribución**.
5. Sistema de trabajo y pirámide de mando.
6. Perfil de vigilancia.
7. Monto anual y mensual del contrato.
8. Documentos legales, fiscales y laborales que acrediten su constitución **como** corporación prestadora del servicio de seguridad y vigilancia.

La unidad de servicios generales será quien lleve el registro del parte de novedades presentado por el servicio de seguridad y vigilancia, y procederá a dar cauce de aquellas observaciones relevantes asentadas en el mismo. Respecto de los instrumentos, aparatos y mecanismos de supervisión a personas, bolsas, bultos, vehículos, maletas, portafolios, objetos voluminosos, entre otros, será la encargada de comunicar por escrito al personal de la institución y al público en general los motivos de esta acción y la necesidad de ello.



La unidad de servicios generales debe planear y programar conjuntamente con la corporación de seguridad y vigilancia que contrate, las acciones que sobre protección civil se deben realizar. Es necesario que el personal esté capacitado para actuar en caso de incendio, sismo, auxilio médico, contingencias sociales, evacuación de personas, apoyo al personal administrativo, etcétera.

Es de suma importancia el trabajo conjunto entre las unidades responsables de las adquisiciones, los almacenes e inventarios, con la de servicios generales, puesto que de ello depende el manejo de la información sobre los resguardos y asignaciones de mobiliario y equipo al personal que labora en la institución; ello con el objeto de evitar la sustracción o ingreso de bienes no enterados.

#### **5.4.9. Servicios de telefonía**

Para brindar con eficiencia el servicio de telefonía hacia el interior de la institución, la unidad de servicios generales debe definir las normas técnicas para el suministro del servicio telefónico y radiotelefónico a las unidades administrativas; además debe proponer los diseños, proyectos y estudios de los sistemas de comunicación así como del equipo, para poder satisfacer sus necesidades en la materia.

Se hace indispensable conocer que un sistema de comunicaciones de este tipo se integra por líneas físicas (conmutadores, multilíneas, fax, teleproceso, televisión, internet), así como los sistemas y equipos digitalizados, o de radiocomunicación que emplean como medio de propagación de frecuencias radioeléctricas asignadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (teléfonos celulares, radios de comunicación privada, correo electrónico, transmisión de datos, fax, televisión y sistemas vía satélite).

La unidad de servicios generales al encargarse de este servicio debe procurar lo siguiente:

1. Llevar un registro del personal usuario y responsable de los equipos de comunicación, así como elaborar planes y programas pertinentes para el adiestramiento y capacitación del mismo.
2. Prever las necesidades presentes y futuras en materia de líneas telefónicas y sistemas de intercomunicación, ello en el marco de un diagnóstico y programa de requerimientos de los diferentes servicios telefónicos.
3. Realizar análisis y estudios técnicos de su facturación (recibo telefónico), tendiente a disminuir el volumen de llamadas de larga distancia nacionales e internacionales, con el objeto de fomentar un uso racional del servicio telefónico, y dar cumplimiento a las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales.

4. Detectar las llamadas telefónicas de larga distancia no oficiales normar la forma de recuperar el costo de las llamadas, solicitando su pago en cheque o efectivo a la DGPP o descuento en nómina.
5. Todas las líneas telefónicas deben registrarse en el directorio general de la institución, el cual estará a cargo de la unidad de servicios generales, quien se encargará de actualizarlo y registrar los movimientos en el inventario que para ello se establezca.
6. Llevar a cabo la contratación de los servicios telefónicos, así como los movimientos de alta y baja de los mismos, debiendo formular la orden de servicio, donde señale claramente el domicilio y la ubicación mediante croquis de localización con calles transversales y paralelas, colonia y código postal.
7. Realizar los estudios técnicos en las diferentes áreas de la institución, para la modernización de los sistemas telefónicos (digitalización) optimizando el uso de las troncales telefónicas digitales.
8. De igual modo, deben elaborar los estudios técnicos relativos a los requerimientos de telecomunicaciones y radiotelefonía a fin de justificar la adquisición, ampliación, modificación o sustitución de los equipos existentes.
9. En materia de telefonía celular, se debe procurar establecer contratos globales con los prestadores del servicio a efectos de lograr homogenización a nivel corporativo en las prestación de los servicios específicos, y la baja correspondiente en los costos de los mismos.

#### ➤ **Servicios de intendencia e higiene**

Uno de los servicios generales más importantes por las características que reviste es el de intendencia e higiene; la limpieza de las oficinas públicas y la conservación y mantenimiento de las áreas de uso común son prioritarias. En la prestación de este tipo de servicios se debe integrar el aseo de los bienes muebles e inmuebles que están bajo administración de la institución.

Es importante tener conocimiento preciso de que para proporcionar éste o cualquier otro tipo de servicios, el personal que se asigne para ello debe de estar bien capacitado respecto de los programas de mantenimiento preventivo y correctivo, así como de los insumos que se utilicen en dicha tarea.

En el servicio anteriormente indicado se debe tomar en cuenta, además de lo citado, lo siguiente:

1. Se deben revisar los manuales de operación del mobiliario y equipo con características especiales, dado que en ellos se prevé el tipo de mantenimiento y limpieza que se debe realizar, los pasos a seguir y los tipos de materiales que se deben utilizar, puesto que con ello se evitarán desajustes, fallas electromecánicas, etcétera.
2. Llevar a cabo un programa de intendencia e higiene preventivo y correctivo, durante la operación, con el objeto de evitar enfermedades al personal y al público usuario.
3. Programar en horarios no hábiles para el personal y público usuario las actividades de intendencia que conlleven riesgos, tales como lavado de pisos, alfombras y vidrios, fumigación, recolección de basura, limpieza de duetos de aire acondicionado, etcétera.
4. Realizar programas de limpieza que procuren un uso digno de las instalaciones sanitarias, tales como mantenimiento en baños, cisternas, tinacos, depósitos de agua potable, drenajes, alcantarillados y cañerías.
5. Cuando el servicio sea prestado por particulares, supervisar que el servicio de intendencia e higiene se preste de acuerdo a los anteriores considerados y que quede estipulado en el contrato respectivo.

➤ Servicios de apoyo general

Los servicios de apoyo general se manifiestan como actividades cotidianas de mantenimiento preventivo y correctivo que se le da a los bienes muebles e inmuebles de la institución; representa un apoyo importante para las labores de oficina en tanto se cuenta con personal que atienda imprevistos, olvidos y urgencias.

El apoyo logístico para una institución es de suma importancia. La instalación y traslado de mobiliario y equipo dentro de las áreas de la institución requiere de personal y equipo especializado para dicha tarea.

En la unidad encargada de los servicios generales es muy común que el personal que ejecute esta actividad carezca de una preparación profesional. Por lo que regularmente

se recurre a técnicos o gente con destreza manual con algún oficio en plomería, albañilería, cerrajería, carpintería, electricidad, etcétera. Asimismo, es importante mencionar que por lo regular en el traslado y movimiento de mobiliario este sufre averías y roturas debido a que por diferentes razones se utiliza personal encargado de la limpieza, el cual carece de los medios, equipo y destreza para estos trabajos, por lo que es recomendable hacerlo con el personal de mantenimiento pues ellos conocen como manejar sin dañar muebles y equipo.

Este tipo de apoyo se proporciona regularmente, por lo que se debe tomar en consideración lo siguiente:

### **ELEMENTOS BÁSICOS DE APOYO GENERAL**

- ✓ Trabajar coordinadamente con las áreas que requieran el servicio, estableciendo tiempos y espacios de realización en eventos bajo programación real.
- ✓ Revisar constantemente el estado que guardan los materiales con que se proporcionan los apoyos de instalación de templetos, lonas, podiums, gradas, entre otros, con el objeto de evitar accidentes.
- ✓ Procurar la seguridad del personal equipándolos adecuadamente, sobre todo en aquellos trabajos que conllevan cierto riesgo como los de electricidad, plomería, vidriería, etcétera.

## **5.5. CONTROL Y EVALUACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**

Se ha anotado a lo largo de este capítulo la importancia que tiene el adecuado uso, asignación y operación de los bienes institucionales. También se ha mencionado que los recursos con los que se cuenta para la prestación de los servicios generales son limitados. Pero ello no debe ser obstáculo para que durante su administración se establezcan pretextos o costumbres viciadas que interfieran con las funciones asignadas. Ante esto se ha hecho necesario establecer mecanismos de control y evaluación de todos los recursos y elementos administrativos que se requieren para ejecutar las actividades de las unidades de servicios generales.

Uno de los factores que han establecido las instituciones para procurar la eficiente prestación de servicios, es el control y la evaluación de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos.

El control y evaluación es aquél conjunto de acciones orientadas a la activación y vigilancia del cumplimiento exacto, por parte de prestadores de servicios o del personal usuario, de condiciones estipuladas en los reglamentos internos, oficios, circulares y contratos, respecto de la asignación, uso y operación de bienes y servicios.

El control comprende también el plan de organización, los métodos y procedimientos que en forma coordinada adoptan las unidades administrativas de la institución para salvaguardar sus recursos; obtener la suficiente información oportuna y confiable; promover la eficiencia operacional y asegurar la adhesión a leyes, normas y políticas en vigor, con el objeto de lograr el cumplimiento de metas y objetivos establecidos.

La evaluación es la confrontación detallada y sistemática de un proyecto, plan u organización en su conjunto, con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado para alcanzar los objetivos de acuerdo a lo previamente programado.

A continuación se describen los instrumentos indispensables de control y evaluación que pueden utilizar las unidades administrativas responsables de los servicios generales, como herramientas preventivas y correctivas de operación de los recursos:

### 5.5.1. Reportes de servicio

La amplia gama de actividades que se requieren en la prestación de los servicios generales, obliga a controlar de forma ordenada, sea en una hoja de reporte o en una base de datos computarizada, todos los trabajos realizados por el personal y si ello, requirió la utilización de recursos. Los reportes de servicios no son más que el control de operaciones de la unidad administrativa; con ellos se determina el grado cuantitativo de tareas y actividades, así como la identificación y seguimiento de programas de conservación y mantenimiento preventivos y correctivos de bienes y servicios bajo su responsabilidad.

Para llevar a cabo dichos reportes existen dos herramientas:

Bitácora	Informes Calendarizados
----------	-------------------------

#### ➤ Bitácora

La bitácora es un documento oficial que se utiliza para anotar cualquier situación que se presente durante el desarrollo de los servicios generales, sobre todo, vehiculares y de mantenimiento de inmuebles. Es responsabilidad de la unidad encargada de los servicios, elaborar una bitácora general, actualizada por el servicio que proporciona, y particularizada para los casos de vehículos o maquinarias asignados.

Entre las notas más comunes que deben enlistarse en la bitácora se tienen:

#### NOTAS BÁSICAS DE LA BITÁCORA

1. La fecha de solicitud de servicio.
2. El área solicitante.
3. La descripción del servicio solicitado.
4. La fecha de prestación del servicio.
5. La descripción de los bienes requeridos para la prestación del servicio.
6. El estado físico de los bienes utilizados.
7. Horarios de inicio y término del servicio.
8. Insumos requeridos para la prestación del servicio (en caso de vehículos: gasolinas, aceite, etcétera; en caso de servicios de fotocopiado: toner, hojas, etcétera; en caso de servicio de mantenimiento inmobiliario: materiales eléctricos, de construcción, plomería, etcétera).
9. Personal responsable de realizar el servicio.
10. Autorizaciones y vistos buenos.
11. Observaciones generales de la prestación del servicio, etcétera.

En las unidades administrativas es importante identificar a las personas autorizadas para hacer anotaciones en la bitácora y sus firmas, así como asegurarse que las hojas se folien o numeren y se tenga la totalidad de los registros.

Por otro lado, la bitácora es un instrumento de gran utilidad para conocer el estado físico y de control de los bienes utilizados y de los servicios proporcionados. Los elementos señalados orientan al administrador de los servicios generales en la revisión del cumplimiento de programas operativos, dado que puede contar con información clara y precisa que le permitirá respaldar sus reportes de servicio. Además le servirá para identificar posibles anomalías, realizar acciones preventivas o correctivas, y llevar una buena gestión.

#### ➤ **Informes calendarizados**

La programación de actividades es una de las herramientas más eficaces que se tiene para combatir la improvisación. Lo cierto es que al ser muy amplia la actividad a realizar para el control de los servicios, suelen informarse tantas cosas que es difícil conocer los resultados que se han cumplido.

Por lo regular, la presentación de informes debe circunscribirse a calendarios de ejercicio presupuestal, calendarios de ejecución de programas operativos anuales, calendarios de días hábiles o naturales. Con ello se busca homogeneizar los sistemas de información estadística y operativa.

Los informes calendarizados deben ser los instrumentos que señalen los avances alcanzados, en proceso o retrasados, de los programas de operación del área. Estos informes deben ser ilustrados gráficamente, a fin de detectar los atrasos o adelantos, para que con ello, se implementen acciones preventivas y correctivas que den como resultado la mejora y buena operación de los servicios.

### **5.5.2. Supervisión física**

La supervisión física tiene como propósito conocer las características particulares de los bienes muebles e inmuebles necesarios para la operación de los servicios generales. La inspección que se realice da cuenta de mayores elementos para el análisis de los costos de los trabajos que se realizarán, o si efectivamente, su uso es el adecuado y permitirá identificar desviaciones o vicios ocultos en su manejo por parte del personal responsable.

Su objeto es evitar que por desconocimiento de situaciones específicas en cuanto a espacio físico (oficina, taller, inmueble, pasillo, escalera, etcétera), haya que asignar o restringir recursos sin visualizar la magnitud de problemas que ello traiga consigo.

Esta tarea debe de estar apoyada en la documentación de los bienes institucionales o de los contratos de prestación de servicios por particulares, siendo éstos planos del inmueble, pólizas de seguros, bitácoras de servicios, catálogos de firmas de autorizaciones, catálogos de centros de servicio de mantenimiento de vehículos, de fotocopiado, de telefonía, etcétera.

La supervisión física debe ser una tarea permanente de control y evaluación de los servicios generales, dado que con ello se conoce la situación real de operación de los mismos, además con ello se verifica si las técnicas, procedimientos y recursos empleados son congruentes con los objetivos institucionales, legales y técnicos.

Las herramientas administrativas de la supervisión física pueden ser las visitas de inspección y la auditoría preventiva, con ello se pueden detectar y corregir irregularidades por el mal uso o desconocimiento de la normatividad.

A manera de lista se anotan algunos de los muchos vicios que se pueden abatir con la aplicación de estas herramientas:

### **En servicios administrativos**

1. Órdenes de trabajo cobrables no ejecutadas a los bienes.
2. Fotocopiado a documentos personales en gran volumen (libros, curriculums, etcétera).
3. Uso indebido de franqueadoras postales y telegráficas.
4. Pérdida de información documental en los archivos.
5. Uso indebido de documentos oficiales.
6. Traspapeleo de documentos recibidos por las mesas de correspondencia.
7. Nula tramitación de pólizas de bienes siniestrados.
8. Vicios ocultos de bienes inmuebles.
9. Falta de catálogos de firmas para la autorización de servicios, etcétera.
10. Manipulación de contadores del equipo de copiado.

### **En servicios de transportación, traslado y mensajería**

1. Pérdida de refacciones originales.
2. Pérdida de herramientas.
3. Manipulación de flotadores en tanques de gasolina.
4. Manipulación de velocímetros.



5. Falta de inventarios de vehículos.
6. Falta de políticas de encierro de vehículos.
7. Falta de mantenimiento preventivo.
8. Venta o canje de refacciones y llantas con particulares.
9. Nula revisión de documentos vehiculares tales como engomados, tarjetas de circulación, tenencia, bitácoras, verificaciones anticontaminantes, seguros, etcétera.

### **En servicios de seguridad y vigilancia**

1. Bitácora de novedades incompletas.
2. Manipulación de relojes checadores de velador.
3. Nulo mantenimiento a sistemas de protección civil.
4. Nula realización de simulacros de evacuación e incidencias de asalto o emergencias.
5. Falta de capacitación y adiestramiento de los elementos de seguridad.
6. Negligencia y prepotencia con el público usuario.
7. Direccionamiento de circuitos cerrados hacia el personal femenino.
8. Indiscreción respecto de los valores en custodia.

### **En servicios de telefonía**

1. Falta de atención y trato al público por las operadoras de conmutadores.
2. Uso indiscriminado de telefonía por operadoras para llamadas personales.
3. Falta de mecanismos de control de protección de líneas telefónicas.
4. Uso irracional de servicios de telefonía local y de larga distancia.
5. Falta de directorios internos y desconocimiento de la plantilla de personal.

### **En servicios de intendencia e higiene**

1. Nula limpieza de tinacos, cisternas y depósitos de agua potable.
2. Falta de personal capacitado para labores en áreas restringidas.
3. Falta de discreción respecto del personal administrativo.
4. Falta de supervisión de tareas establecidas en contratos.
5. Utilización de materiales inadecuados para la prestación del servicio.
6. Robo hormiga.

### **En servicios de apoyo general**

1. Uso de talleres para trabajos personales.
2. Falta de higiene en talleres, cocinas y dormitorios improvisados.
3. Nulos programas preventivos de siniestros.
4. Falta de capacitación y adiestramiento.

---

# OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

---

---

## SUMARIO

6.1. PRINCIPIOS Y BASES JURIDICAS

6.2. REGULACIÓN LEGAL Y ADMINISTRATIVA

6.3. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN y PRESUPUESTACIÓN

6.4. MÉTODOS DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE  
ADJUDICACIÓN

6.5. REGULACIÓN CONTRACTUAL

---



## OBJETIVOS GENERALES

- Ofrecer un panorama sobre los conceptos que definen y caracterizan a la obra pública y a los servicios relacionados con la misma.
- Enunciar los principios y propósitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina con respecto a la administración de los recursos económicos, que se destinen para la contratación de los trabajos de obras públicas.
- Indicar los ordenamientos jurídicos y administrativos que tutelan y regulan de manera particular, las obras públicas y servicios conexos.
- Presentar el proceso de planeación, que debe seguirse en torno a los trabajos y servicios que realice la administración pública.
- Describir los sistemas que utilizan los gobiernos, para la elección de sus contratantes y reseñar los procedimientos de adjudicación que sirven de base, para la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Enunciar y detallar los conceptos, principios y elementos que deben contener los contratos derivados de los procesos de adjudicación que realice el sector público.



## [ 6.1. PRINCIPIOS Y BASES JURÍDICAS ]

### 6.1.1. Definición de obra pública

La palabra obra, se entiende como "todo objeto producido o transformado por algún agente".

Las obras públicas o particulares se refieren a la construcción, reconstrucción, instalación, reparación, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles.

Algunos autores definen la obra pública, "como una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y destinado al uso público, a un servicio público, o a cualquier finalidad de beneficio general".

La obra pública en un sentido más amplio, es toda construcción integral o reparación realizada por contratistas o directamente por la administración pública sobre cosas, inmuebles o muebles directamente afectados al dominio público!"

En el origen de la elaboración del anteproyecto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado el 30 de diciembre de 1980, se definió a la Ley de Obras Públicas como: "La optimización de los recursos que el sector público aplica a la realización de obras públicas".

Para efectos legales, se consideran como obras públicas las siguientes construcciones: caminos, puentes, presas, puertos (aéreos y marítimos), canales de riego y de navegación pozos de agua y petroleros, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos, así como los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos."

Las obras públicas sirven para impulsar el desarrollo económico y social de los países, ya que a través de ellas se genera infraestructura. Dichas obras, permiten transformar regiones improductivas en centros de producción por medio de carreteras, escuelas, hospitales y centros culturales y de recreación. En pocas palabras, las obras públicas permiten elevar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos, ya que constituyen uno de los instrumentos básicos, para lograr el progreso de cualquier nación.

<sup>157</sup> Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Administración. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996. Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas.

<sup>158</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*, México. PoTÚa. p. 218.

Las obras públicas constituyen un detonador en la economía de los países por la importancia de los recursos conferidos a través del gasto público.

A continuación se enuncian las características fundamentales de las obras públicas.

### PROPIEDADES GENÉRICAS DE LAS OBRAS PÚBLICAS <sup>159</sup>

- El resultado es siempre un activo fijo o un bien inmueble en cualquier tipo de obra.
- Son mensurables y valuables directa o indirectamente y son objeto de depreciación o revaluación, según los valores del mercado inmobiliario.
- Por su uso, están sujetas al desgaste, al maltrato, al deterioro y a la destrucción.
- Obedecen a un proceso planeación-presupuestación-construcción-operación.
- Se conciben para atender una necesidad colectiva y prestar un servicio público.
- Implican una realización física, con mano de obra, materiales, maquinaria y procedimientos técnicos y administrativos.
- Requieren un espacio físico para realizarse, ya sea terrestre, marítimo o fluvial.
- Conllevan necesariamente una inversión de recursos económicos de la sociedad, particulares o asociados a otras inversiones en especie.

"Las obras públicas figuran entre los testimonios más antiguos de la actividad administrativa del Estado, su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, las cuales son planear y ordenar su construcción, así como dirigirla, administrarla y en su caso, contratar dicha construcción".<sup>160</sup>

"La construcción de obras públicas, es desde tiempo inmemorial, una actividad del Estado. Es conocido el lema: "Gobernar es construir", pues sin duda, el desarrollo de un pueblo se manifiesta a través de las obras públicas, de servicios municipales, de comunicaciones, de infraestructura eléctrica (hidráulica, térmica o atómica) industrial, entre otras".<sup>161</sup>

<sup>159</sup> ZavaLa Chavero, Roberto. *Apuntes Proporcionados en el Curso de Actualización Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México, INAP. 2000.

<sup>160</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 218.

<sup>161</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP. CONACYT. 1984. p. 215.

La obra pública se caracteriza por la gran cantidad de recursos que se destinan para cumplir con sus objetivos ya que el gobierno federal, es uno de los principales constructores en el país.

El acto de obra pública, económicamente tiene un efecto multiplicador que genera y propicia el desarrollo de actividades productivas, comerciales y de servicios, toda vez que, éstas acciones son una fuente generadora de empleos directos e indirectos, así como de ingresos. Su función debe ser administrada y regulada óptimamente por ordenamientos jurídicos específicos, ya que los recursos que se utilizan para su realización, provienen de fondos públicos, que de una u otra forma, son aportados por la sociedad.

---

La finalidad de la obra pública es brindar un servicio social o económico a la población.

---

### 6.1.2. Misión, visión, objetivos y estrategias

Por la importancia económica y social que tiene la obra pública en un Estado de Derecho, dicha función se encuentra regulada a través de diversos instrumentos jurídicos que van desde el marco constitucional, hasta una serie de disposiciones de carácter administrativo con el fin de lograr el uso racional de los recursos que se destinen para tal fin.

Cabe advertir que además de la regulación jurídica, la administración de la obra pública está sujeta a una serie de procesos, mecanismos y organizaciones, que tienen como tarea permanente, el asegurar que dichas inversiones contribuyan oportuna y adecuadamente al logro de los propósitos nacionales, o en materia de desarrollo económico y social.

El Congreso de la Unión en diciembre de 1982, aprobó una serie de modificaciones al artículo 134 constitucional, con el fin de propiciar una utilización racional de los recursos económicos que se destinen tanto para la contratación de obras, como para la de otros conceptos y servicios que contraten el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un plan estratégico de carácter integral que define la actuación del Estado, en materia de administración de recursos materiales y en particular, en lo referente a las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como en la contratación de obra pública.

El Estado mexicano de conformidad a lo establecido en el artículo 134 constitucional, tiene la misión de administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia y honradez.



En el artículo 134, los gobiernos federal, del Distrito Federal y sus respectivas administraciones paraestatales, tienen como visión, el asegurar al Estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, cuando realicen la adquisición de bienes muebles o la contratación de obra pública.

El Estado, visto como una empresa social, tiene como objetivo fundamental el lograr que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras, se realice con base a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

El Estado, de acuerdo con el artículo 134 constitucional, tiene que instrumentar la contratación de bienes y obras públicas mediante el procedimiento de licitación pública.

La Constitución que de alguna forma, privilegia a la licitación pública como una estrategia fundamental para la contratación de bienes y obra pública, en su artículo 134, apunta la adopción e instrumentación de otras estrategias o procedimientos de contratación para garantizar al Estado las mejores condiciones.

En este sentido, la Constitución señala que las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas y requisitos que deberán seguirse, para la adjudicación de bienes o contratación de obras públicas, arrendamientos y servicios.

El artículo 134 de la Carta Magna define la misión, la visión, los objetivos, las estrategias y las políticas generales que debe seguir el Estado, en materia de adquisición de bienes y contratación de obra pública.

La Constitución señala que el manejo de los recursos económicos, se debe realizar de acuerdo a las bases, que prevé dicho artículo, toda vez que los servidores públicos que administren dichos recursos, serán responsables del cumplimiento de dichas bases, con estricta sujeción a lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **6.1.3. Racionalidad y moralidad administrativa**

De los principios, que tutela el artículo 134 constitucional, destacan los relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía, estos conceptos en relación con los de precio y financiamiento, le otorgan a dicho artículo un carácter racional, por la forma en que deben realizarse los actos y los procedimientos de contratación.

El artículo 134, además señala que los recursos económicos se administrarán con el propósito de satisfacer o cumplir con los objetivos a los cuales están destinados. Los objetivos indican los resultados o fines que las dependencias o entidades deben lograr en un tiempo determinado y proporcionan las pautas o directrices básicas para dirigir los esfuerzos y recursos.

En materia de adquisición y obra pública, los objetivos representan los resultados que la administración pública federal espera obtener, es decir, son los fines establecidos cualitativa y cuantitativamente para realizarse en un tiempo específico.

La eficiencia como parte de los principios medulares del artículo 134, ofrece diversas opiniones, ya que para algunos tiene una mera connotación técnica que vincula las metas previstas en un programa con su realización, independientemente de que la obtención de las metas administrativas logren el resultado que se pretende.

El término de eficiencia como la virtud administrativa, consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso racional de los medios existentes, o bien, obtener el fin al menor costo posible.<sup>162</sup>

La óptica legal del término eficacia connota "la aptitud jurídica del acto (administrativo) para producir exactamente los efectos previstos".<sup>163</sup> Se es eficaz, cuando se posee la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.

Es necesario señalar que entre eficiencia y eficacia existe una relación muy estrecha, por lo que un principio sin el otro, tiene una acción muy limitada. Sin duda, el espíritu que los legisladores persiguen con la inclusión de dichos conceptos (como parte de la administración de los recursos económicos), es lograr la conjunción de ambos para obtener las mejores condiciones al Estado en la compra de bienes o en la contratación de obra pública, por parte de las dependencias o entidades.

El derecho administrativo, desde su punto de vista, sostiene que no todos los actos de gobierno pueden calificarse bajo criterios de costo-beneficio, dado que en muchos casos, lo importante es el interés general a la satisfacción de una necesidad colectiva independientemente del aspecto económico.

---

<sup>162</sup> Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Administración. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996. Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas. p. 78.

<sup>163</sup> Idem. p. 78.

El costo-beneficio es para el sector central de la administración pública de carácter social mientras que, para el sector paraestatal es de tipo financiero debido a que la administración pública federal realiza actividades prioritarias y estratégicas.

El término de economía que se incorporó al modificar el contenido y el alcance del artículo 134 de la Carta Magna, en "su sentido más amplio es el de una administración adecuada de los bienes..." <sup>164</sup>, que propende al "ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo y de las energías de toda índole, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio del individuo y de la sociedad"?"

Es conveniente destacar, lo que al respecto señala Eduardo Andrade Sánchez: "el término economía se refiere a la administración de los recursos en forma idónea, es decir (en términos económicos), que sea más rentable y atienda al factor costo-beneficio. Esto no necesariamente implica que se logre un beneficio con la contratación de las ofertas más baratas".

Complementariamente, el artículo 134 *eleva* a rango constitucional el quehacer de los servidores, ya que hace alusión a los principios éticos de honradez e imparcialidad. Estos principios conjuntamente con los de legalidad y lealtad, conforman lo que se denomina como moralidad administrativa.

El título IV de la Constitución determina con exactitud que los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad por los actos u omisiones en los que incurran durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El principio de honradez se refiere al comportamiento responsable del administrador público en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como al servicio oportuno a los administrados.<sup>t</sup>" Por falta de probidad u honradez, se entiende una conducta ajena al recto proceder.

El principio de imparcialidad se refiere a la "falta de designio anticipado o de prevención a *favor* o en contra de personas o cosas" así mismo, dicho concepto puede entenderse como una "actitud recta, desapasionada, sin perjuicio ni prevenciones al proceder y al juzgar".<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Ibidem. p. 77

<sup>165</sup> Idem.

<sup>166</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. UNAM - IIJ. 1985. p. 336.

<sup>167</sup> Ibidem. p. 107

En el significado y el alcance del principio de imparcialidad, se debe tener presente que dicho concepto tiene como finalidad evitar que el ejercicio de las funciones públicas, sea arbitrario, irrazonable e injusto por distinciones discriminatorias.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que "la imparcialidad es la obligación que tienen los servidores públicos de dar un trato de igualdad a todas las personas relacionadas con ellos, con motivo de las funciones que tengan a su cargo para no beneficiar a unos en perjuicio de otros".<sup>168</sup>

La legalidad, entendida como uno de los principios que conforman la moralidad administrativa, tiene por objeto limitar el arbitrio de la autoridad para impedir que ésta, abuse del poder que le es conferido, ya que la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite. Bajo esta óptica, la Leyes una "norma jurídica obligatoria dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines".<sup>169</sup>

El principio de legalidad indica que, "la actividad administrativa debe llevarse a cabo respetando la ordenación jerárquica de las normas", de tal forma que, "la autoridad, no establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones, se reconoce a otros; la autoridad, debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación no sea arbitraria, injusta o absurda".<sup>170</sup>

La lealtad, como uno de los elementos básicos de la moralidad administrativa, consiste en la obligación que tienen los servidores públicos de actuar en interés exclusivo de la nación, es decir, cuidar durante su desempeño los intereses de la nación en bien público, y no a favor de particulares aun cuando se trate de sus superiores.

Establecidas las características básicas de los principios de racionalidad y moralidad a que alude la Constitución, en su artículo 134 y en su Título IV (artículos 108 al 114), los conceptos de eficiencia, eficacia, economía, honradez, imparcialidad, legalidad y lealtad, constituyen los valores fundamentales que deben regir el ejercicio de la función pública en general, y de los servidores públicos en particular.

---

<sup>16</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Material del Modulo VIII. Responsabilidades de la Especialización en Administración de Recursos Materiales*. México. INAP. 1995.

<sup>169</sup> De Pina Vara, Rafael y De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. PoITÚa. 2000. p.355.

<sup>170</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit. p. 62.

## **6.2. REGULACIÓN LEGAL Y ADMINISTRATIVA**

### **6.2.1. Normatividad en materia de obras públicas y servicios relacionados con éstas**

Los contratos y las inversiones en obras públicas, requieren de un tratamiento normativo preciso, estructurado y unitario con base a un sistema de normas jerarquizadas, de tal forma, que las normas superiores e inferiores no sean desconocidas entre sí.

"La fuente formal y directa más importante y de mayor jerarquía del derecho administrativo, y de todas las ramas de la ciencia jurídica, es la Constitución, Ley Suprema de un Estado...".<sup>171</sup>

"La Constitución es la espina dorsal del derecho administrativo, toda vez que de ella derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales (Leyes y Reglamentos), como en su ejecución, al dictar actos concretos generadores de normas jurídicas individualizadas!"

De acuerdo a la estructura del sistema jurídico mexicano, los elementos del ordenamiento jurídico son todas aquellas normas y principios que integran nuestro derecho administrativo, se encuentran estructurados unitaria y jerárquicamente para resolver las cuestiones administrativas".<sup>172</sup>

La contratación de obra pública y la administración de recursos económicos que se destinen para tal objeto, son tutelados por el artículo 134 de la Constitución y regulados de manera específica, por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

"El fenómeno jurídico administrativo que se gesta en la actividad que formaliza los compromisos de contratistas, proveedores y prestadores de servicios con el Estado, se rigen por principios de rango constitucional que protegen desde el artículo 134 los principios de eficiencia, eficacia y honradez que se persiguen al destinar recursos públicos a los contratos administrativos...".<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. PoITÚa. 2000. p. 63.

<sup>172</sup> Idem. p. 63.

<sup>171</sup> Idem. pp. 63 Y 64

<sup>174</sup> Valdez Abascal, Ruben y Romero Apis, José Elias. *La Modernización del Derecho Mexicano*. México. PoITÚa. Edición 1994. p.533.

Alfonso Nava Negrete, define el contrato administrativo, como el contrato que celebra la administración pública con los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

El 4 de enero de 2000 se publicó la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que rige la actividad contractual del Estado mexicano en materia de obra pública y abrogó a la Ley anterior.

Es importante señalar, que la obra pública en nuestro país, ha estado regulada de manera específica por las siguientes leyes:

1. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. (1965)
2. Ley de Obras Públicas. (30 de diciembre de 1980)
3. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. (30 de diciembre de 1993)
4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. (4 de enero del 2000)

De forma complementaria a dicho ordenamiento, las obras públicas son objeto de una amplia, extensa y compleja normatividad que comprende un sinnúmero de circulares, acuerdos, decretos y lineamientos que hasta la fecha siguen vigentes, a saber:

#### **NORMATIVIDAD EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON ÉSTAS** <sup>175</sup>

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
- Criterios a aplicar en la LAASSP y de la LOPSRM - 17/3/2000.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 2000 - 6/3/2000.
- Acuerdo de Productividad, Ahorro, transparencia y Desregulación presupuestaria de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2001.

<sup>175</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Normatividad de Obras Públicas*. México. Unidad de Normatividad de Adquisiciones. Obras Públicas. Servicios y Patrimonio Federal. 16 de julio de 2000.

- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.
- Acreditación de los Proveedores y Contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales. 20/10/1999.
- Resolución Miscelánea Fiscal para 1999 Impuesto al Valor Agregado Capítulo 5.1. 03/03/99.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, Artículos 1º. A Y 3º. Reformas del 31/12/1998.
- Código Fiscal de la Federación Art. 32 - D. 31/12/98.
- Acuerdo para el Envío de Información y Acreditamiento de Personalidad. 11/04/97.

La emisión del nuevo Reglamento de la Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, abroga el Reglamento anterior publicado el 13 de febrero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación y sus reformas del 9 de enero de 1990 con todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Reglamento.

Las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas del 08/01/82, 14/06/82, 15/10/82, 06/07/83 Y del 21/04/86 publicadas en el Diario Oficial de la Federación quedan sin efecto.

En los párrafos anteriores, puede apreciarse que la obra pública está sujeta a una normatividad, que demanda no sólo el conocimiento general de las disposiciones que regulan dicha actividad, sino también de un amplio conocimiento de la relación que existe entre cada una de las disposiciones que tutelan y reglamentan dicha función.

La Ley que nos ocupa, "es de carácter general en tanto que regula todos los casos o situaciones durante su vigencia; es abstracta en cuanto no regula situaciones concretas e individualizadas; es obligatoria o imperativa en virtud de que sus disposiciones deben cumplirse aun en contra de la voluntad de los sujetos de derecho; y es permanente en razón de que no se agota con su aplicación, ya que permanece vigente para otros casos que lleguen a presentarse en el futuro, hasta que su creador decida su derogación".<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 68

La Ley, el Reglamento son un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, es decir, ambos ordenamientos presentan "las mismas características intrínsecas, ya que en su contenido no se refieren a sujetos en particular, sino que plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecuen a lo establecido en la norma".<sup>177</sup>

Las similitudes que presentan dichas disposiciones jurídicas, el reglamento es jerárquicamente inferior a la Ley por su naturaleza jurídica y por su contenido, amén de que éste, tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la Ley, que le da origen.

"Las circulares son actos administrativos a través de los cuales, los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse en casos concretos, pero sin establecer derechos y obligaciones a los gobernados".<sup>178</sup>

"Las circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, ya que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno que facilite a los servidores públicos de menor rango, la aplicación de tales preceptos para el debido funcionamiento de los órganos de la administración pública".<sup>179</sup>

En el caso concreto de la obra pública y servicios relacionados con la misma, también se han expedido una serie de acuerdos con el objeto de completar las disposiciones que se han dictado a través de los instrumentos señalados.

"El acuerdo, constituye la decisión por escrito, en la que un órgano superior le hace saber a uno inferior, su determinación sobre un asunto o materia en particular. Así, en el acuerdo se expresa una decisión asumida por un órgano superior, dentro del ámbito de su competencia, que se dará a conocer a los inferiores a fin de que sea asumida y aplicada!"

La "regulación jurídica, como última acotación, de los procedimientos de preparación, adjudicación, ejecución y control de los contratos administrativos"<sup>181</sup> relativos a la obra pública y servicios relacionados con la misma, es menester aludir al decreto en lo general, y al decreto administrativo en lo particular, como parte de la jerarquía y estructura normativa, que rige dicha materia.

---

<sup>177</sup> Ibidem. pp. 80 Y 81

<sup>178</sup> Ibidem. p. 87.

<sup>179</sup> Idem. Pág. 87 Y 88

<sup>180</sup> Idem. p. 88.

<sup>181</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*, México. PoITÚa. 2000. p.9.



Humberto Delgadillo señala que el decreto, en términos legales, "es una decisión de un órgano del Estado referida a situaciones jurídicas concretas, que requiere de publicidad a efecto de ser conocida por aquellos a quienes va dirigida y a quienes afectará en su esfera jurídica; es decir, la determinación del órgano administrativo trasciende su ámbito interno".

Delgadillo Gutiérrez señala con base en lo anterior que, "el decreto administrativo es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales".<sup>182</sup>

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala en su artículo cuarto transitorio, que en un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir del día siguiente en que dicho ordenamiento entre en vigor, deberá expedirse el reglamento respectivo.

A continuación se muestra un cuadro con las disposiciones que quedaron sin vigencia al momento de ser publicado el Reglamento a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

DISPOSICIONES SIN VIGENCIA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LOPSRM	
Se Abrogan	Se Derogan
<ul style="list-style-type: none"> <li>e Reglamento de la Ley de Obras Públicas (O.O.E 13-11-1985 Y9-1-1990)</li> <li>e Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las O.P. y S.R.M (O.O.F 8111/1982; 14/II/1982; 151X1/1982; 6NII/1983 Y21/IV/1986)</li> <li>e Oficio Circular mediante el cual se dan a conocer a las dependencias y entidades de la APF las normas que deberán observar en los actos de presentación y apertura de proposiciones y en la evaluación de las mismas en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en materia de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e Oficio Circular 005, relativo a las características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obras públicas a la que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la APE (O.O.E 8/1V/1994).</li> <li>e Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas. (O.O.F. 15/11/1996)</li> </ul>

<sup>182</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 88.

<p>pública mediante licitación pública o por invitación a cuando menos tres contratistas (O.O.F. 19/111994 Y 3NI/1994.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio Circular por el que se requiera a las dependencias y entidades de la APF el envío de información a la Secodam, en materia de ejecución de O.P, para efectos de inspección y vigilancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio Circular por el que se dan a conocer los lineamientos y criterios para que en los procedimientos de 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 lo dispuesto por la LAOP (O.O.F. 2/X/1996)</li> </ul>
---	---

### 6.2.2. Criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas

"El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos, incorpora definitivamente el Contrato Administrativo al derecho positivo mexicano"<sup>183</sup> .... Esta situación, quedó manifestada, a partir del 28 de diciembre de 1982 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la única reforma de este artículo!" que actualmente figura en la Carta Magna.

"Otros ordenamientos han contribuido a regular, en mayor o menor medida, diversos aspectos del contrato administrativo en México", como las recién expedidas Leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ambas publicadas el 4 de enero de 2000.<sup>185</sup>

El 4 de marzo de 2000 entró en vigencia la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se integra por ocho títulos y noventa y un artículos, más cinco artículos transitorios. Esta Ley prevé todo lo relativo a la contratación y ejecución de obras públicas y se integra por los títulos y capítulos que se describen en la tabla siguiente:

ESTRUCTURA DE LA LOPSRM (4IEnero/2000)		
Títulos	Capítulos	Artículos
L Disposiciones Generales	Único	Del 1 al 16

<sup>183</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 35

<sup>184</sup> Idem.

<sup>185</sup> Ibidem. p. 36.

II. De la Planeación, Programación y Presupuestación	Único	Del 17 al 26
III. De los Procedimientos de Contratación	1. Generalidades 2. De la Licitación Pública 3. De las Excepciones a la Licitación Pública	Del 27 al 29 Del 30 al 40 Del 41 al 44
IV. De los Contratos	1. De la Contratación 2. De la ejecución	Del 45 al 51 Del 52 al 69
V. De la Administración Directa	Único	Del 70 al 73
VI. De la Información y Verificación	Único	Del 74 al 76
VII. De las infracciones y sanciones	Único	Del 77 al 82
VIII. De las inconformidades y del procedimiento de conciliación	1. De las Inconformidades 2. Del Procedimiento de Conciliación	Del 83 al 88 Del 89 al 91

El capítulo sexto, objeto de estudio, sólo hace alusión a los preceptos; normas y reglas básicas que conforman los títulos y capítulos referentes a las: Disposiciones generales; planeación, programación y presupuestación; procedimientos de contratación; contratos ya la administración directa de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, ya que en el capítulo VIII, relativo al Control y Evaluación, se trata lo concerniente a la información y verificación, infracciones y sanciones e inconformidades y conciliación.

La Ley de Obras es de orden público, y se deriva del artículo 134 de la Constitución, y de conformidad con su artículo primero, para que la administración pública federal pueda actuar, cuando ello sea necesario y en beneficio general de la economía nacional, tomando en cuenta que la mayor parte de las obras públicas se realizan mediante contrato.

El objeto de la Leyes regular las acciones concernientes a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realice el gobierno federal.

Son sujetos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, todas las dependencias y entidades del sector público, en congruencia con las bases de organización que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En concreto la Ley de Obras, considera como sujetos de la misma, a: las Unidades administrativas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

La ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas están sujetas también al ordenamiento citado.

La Ley establece en su artículo primero que las personas de derecho público con carácter federal y autonomía derivada de la Constitución aplicarán los criterios y procedimientos previstos en dicho ordenamiento en tanto no se contrapongan a las disposiciones legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

El precepto citado, señala que no están sujetos a la aplicación de esta Ley, los contratos y los actos jurídicos, que se celebren:

1. Entre dependencias,
2. Entre dependencias y entidades,
3. Entre entidades, y
4. Entre dependencias o entidad de la administración pública federal, con alguna de la administración pública de una entidad federativa.

La Ley en comento, indica que las obras de infraestructura para servicios públicos concesionados a particulares, no están sujetos a las disposiciones de dicho ordenamiento.

El título primero de la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, define a dicha actividad (la Obra Pública), como todos "los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles!"

<sup>186</sup> Artículo 3°. De la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 2000.

Según Jorge Fernández Ruiz, la fracción 1 del artículo 3 de la Ley de Obras, incurre en un error, ya que alude a una serie de trabajos, " sin importar a quién interese o beneficie, ni quién la realice o por su cuenta ni quién sea el propietario o poseedor del inmueble de que se trate.

En términos de la Ley, la construcción de una casa realizada por un particular en un inmueble de su propiedad viene a ser obra pública, lo cual es un absurdo, porque en rigor, los trabajos de construcción respectivos serían regulados por dicha Ley, de acuerdo con su artículo 1".<sup>187</sup>

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas complementa su definición, indicando que las obras públicas también abarcan los siguientes conceptos: el mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble; los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina, y los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transformación de tecnología.

Además, de lo anterior, el artículo 3 de la Ley, establece, que las obras públicas, comprenden "los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o el subsuelo", así como la instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales.

El artículo 3 añade que son obras públicas, aquellas en las que se realicen trabajos de infraestructura agropecuaria y se ejecute la instalación, montajes colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y todos aquellos de naturaleza análoga.

En cuanto a los servicios relacionados con las obras públicas, en el artículo 4 de la Ley, se definen y precisan en 3 tipos:

---

<sup>187</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 219.

1. Estudios y proyectos
2. Supervisión y control de obras,
3. Asesorías y consultoría"

Se sugiere remitirse al numeral respectivo ya que éstos, se describen de manera específica y detallada en diez fracciones.

El artículo 4 en su primer párrafo a saber refiere que: los servicios relacionados con las obras públicas: comprenden los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regulen esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su Título primero, destaca las normas y/o reglas que se consignan en los artículos 5°, 8°, 13° 15° , Y 16°.

El artículo 5 establece que la Ley se aplicará, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados, en tanto que el 16, "señala que los contratos celebrados en el extranjero con respecto a obras públicas o servicios relacionados con las mismas, que se ejecutan o presten fuera del territorio nacional, deben regirse por la legislación del lugar donde se formalice el acto, aplicando en lo que procede, lo dispuesto por esta Ley.

Por su parte, el artículo 8, dispone que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y la de Economía (Ex-SECOFI), así como, la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están facultadas para interpretar la Ley a efectos administrativos, dentro del ámbito de sus respectivos competencias.

El artículo 15 señala que "las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por los tribunales federales".

El artículo 13 de la Ley, señala que para los casos no previstos en dicho ordenamiento o en otras disposiciones que se deriven de él, se aplicará supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, la Ley de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>188</sup> Zavala Chavero, Roberto. *Criterios Básicos para el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. INAP.2000.

En lo que concierne a los principios que rigen la supletoriedad de las Leyes, es conveniente destacar, que "la aplicación de las Leyes supletorias sólo tiene lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la Ley que suplen, se encuentran carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas" .

Es importante señalar que dentro del Título primero, denominado Disposiciones Generales, la Ley establece disposiciones específicas, para las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Economía como dependencias globalizadoras y/o coordinadoras, de la materia de obras y servicios relacionados con las mismas.

En el caso concreto de la Secretaría de Contraloría, la Ley en su artículo 12, señala que dicha dependencia, establecerá los procedimientos, requisitos y demás disposiciones necesarias para la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que sean financiados con créditos externos otorgados al gobierno federal, o con su aval.

Para la Secretaría de Economía, el numeral noveno, señala que ésta, de acuerdo a las disposiciones de la Ley, dictará "las reglas, que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas." <sup>189</sup>

En lo concerniente a las dependencias y entidades, la Ley establece que cuando dos o más de ellas, intervengan en la ejecución de obras publicas y servicios relacionados con las mismas, cada una, será responsable de la parte que le corresponda, pero una de ellas, será la encargada de la planeación y prograrnación."

Además, de lo anterior, el ordenamiento en cuestión en su artículo 11, establece que "corresponde a las dependencias y entidades llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por lo que en ningún caso se podrá contratar servicios para que por su cuenta y orden se contraten las obras o servicios de que se trate".

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, serán los responsables de que en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevarse a cabo en cumplimiento de esta Ley, observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

---

<sup>189</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Criterios Inconformidades*. México. 2 de enero de 1998. Dirección General de Inconformidades.

<sup>190</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Artículo 14.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica en su artículo 16, que "corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar a los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares"

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, establecen en sus artículos 1 y 3, respectivamente, que es responsabilidad de los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades, emitir bajo su responsabilidad las políticas, bases y lineamientos (POBALINES) que aplicarán en su ámbito de acción con respecto a las obras públicas que contraten.

En términos prácticos, los POBALINES constituyen una herramienta básica que sirve de guía a los servidores públicos, para que puedan desempeñar adecuadamente sus funciones, ya que la Ley y su reglamento, dictan disposiciones de carácter general, que sirven para que las dependencias y entidades, de acuerdo a sus características, dicten las acciones correspondientes de conformidad con las normas y principios que establece la LOPSRM.

De acuerdo, al artículo tercero del reglamento, el documento que se elabore debe considerar, entre otros aspectos los siguientes:

1. Determinar cuáles áreas son las responsables de la contratación y ejecución de los trabajos.
2. Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades realicen por sí mismas las contrataciones, los montos que cada una ejerza se calculará de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.
3. Señalar los cargos de los servidores públicos responsables de cada uno de los actos relativos a los procedimientos de contratación, ejecución e información de los trabajos.
4. Precisar quienes son los responsables de la firma de los contratos.
5. Fijar los términos, formas y porcentajes para la aplicación de penas convencionales (46, fracc. VIII, LOPSRM)
6. Determinar los términos, formas y porcentajes de las garantías relativas a los anticipos y al cumplimiento de los contratos (48, LOPSRM).



7. Establecer los criterios que se utilizarán para el uso de los mecanismos de puntos y porcentajes para la contratación de servicios.
8. Definir los rubros generales que se considerarán para el mecanismo de puntos y porcentajes, y la forma en que sean seleccionados, así como la manera como se distribuirán y calificarán.
9. Definir los criterios que se aplicarán para determinar los casos, en que las bases de licitación se entregarán gratuitamente.
10. Establecer los procedimientos que se utilizarán para formalizar las prórrogas de los contratos.
11. Establecer los mecanismos que se emplearán para la formalización de las modificaciones a los contratos que se celebren bajo la base de precios unitarios y mixtos, así como los requisitos mínimos que deberán contener los dictámenes técnicos. (Art. 59, LOPSRM)

De acuerdo al artículo 4 transitorio del reglamento de la LOPSRM, las dependencias y entidades en un plazo que no excederá de 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de dicho reglamento, deberán hacer las adecuaciones necesarias a sus políticas, bases y lineamientos internos en materia de obras y servicios, de conformidad con lo establecido, en dicho documento y mantenerlas actualizadas.

Una vez establecidos los criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es oportuno retomar el apartado del Marco Jurídico-Administrativo, en cuanto a que las normas y principios jurídicos de esta materia deben apoyarse en otros ordenamientos jurídicos especiales o específicos.

Dicho ordenamiento, se complementa y respalda en varias de las disposiciones establecidas en las Leyes de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Deuda Pública y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como, por las normas que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Federal de Entidades paraestatales, entre otras.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, además de apoyarse en los ordenamientos de carácter reglamentario, orgánico y ordinario citados en el párrafo anterior, también se soporta y complementa con otras de carácter general, especial y federal como en la Ley General de Asentamientos Humanos y de Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente, así como, por las Leyes Federales sobre Metrología y Normalización y sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

## 6.3. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN y PRESUPUESTACIÓN

### 6.3.1. Planeación

La planeación es una actividad previa a cualquier acto administrativo y tiene como propósito fundamental predeterminar los resultados que se quieren alcanzar. Cuando las organizaciones no realizan una correcta previsión, incurren en excesos de esfuerzos y recursos no deseados que pueden originar fallas irreversibles.

Planear implica, por regla general, la elaboración de un conjunto de opciones con la finalidad de escoger la(s) más adecuada(s) con respecto a lo que se desea lograr a futuro. La planeación es el basamento que permitirá eliminar o reducir el factor riesgo; en suma, planear es una decisión inteligente que permite actuar sobre el devenir.

"La Planeación Económica y Social es siempre una decisión política sustancial; en un país en vías de desarrollo tiene mayor relevancia, significación y es evidente su necesidad... la decisión de hacer de la planeación integral un fundamental recurso de gobierno y forma institucional de ejercicio político, y de emplearla como técnica para la asignación estratégica de recursos, se dio frente a una situación económica y social con defectos, pero promisoria, y ante la realidad de una determinada idea del futuro, compartida por una gran mayoría de mexicanos".<sup>191</sup>

La planeación, establecidas sus características técnicas, es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier organismo, ya que a través de ella, se prevén las contingencias y cambios, pero sobre todo, permite establecer las medidas necesarias para afrontarlas de la mejor manera posible.

En México, la planeación, encuentra sus bases en la Constitución que representa el Máximo Ordenamiento Jurídico, que rige la vida política, social, cultural y económica del País.

La Carta Magna, en su artículo 26, establece como una obligación del Estado, constituir un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Asimismo, señala que los objetivos de la planeación, están determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>191</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. G. *La Ley de Obras Públicas y la Planeación*. Aspectos Jurídicos de la Planeación. México. PoITÚa. 1981. p. 523.

La planeación de acuerdo al numeral citado, debe ser democrática, es decir, estar fincada en la participación de todos los sectores, de tal forma, que el plan y los programas de desarrollo que se formulen, incorporen e incluyan las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Como norma invariable, y de acuerdo a la Constitución, deberá elaborarse un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán sujetarse de manera irrestricta y obligatoria, todos los Programas de la Administración Pública Federal.

El 28 de diciembre de 1982, el Congreso de la Unión Decreto la Ley de Planeación. El ordenamiento en su artículo segundo, señala que "la Planeación deberá llevarse a cabo como un medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y tenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Al respecto, la Ley de Planeación en su artículo 3, segundo párrafo, señala, que "mediante la Planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinaran acciones y se evaluarán resultados".

En consecuencia, la Ley Reglamentaria del artículo 26 de la Constitución, señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, según lo descrito en dicha Ley (art. 4°).

Complementariamente, el artículo 9° de dicha Ley, señala que "las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal, a efecto de que los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, provean lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les cññere la Ley".

La planeación, es para el Estado y para el Ejecutivo, una norma, más que un estilo de gobierno; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su título segundo, reconoce y dimensiona dentro de su ámbito de competencia a la planeación, a la programación y a la presupuestación, como parte medular de su regulación y competencia.

La Ley de Obras establece en su artículo 17, que "en la planeación de obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales (fracc. 11).

La planeación se integra y a la vez requiere, de diversas y múltiples acciones previas, de ahí, la Ley de Obras en su numeral 18, establece que "las dependencias y entidades que requieran la contratación o realización de estudios o proyectos, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen estudios o proyectos sobre la materia de que se trate ...".

El Reglamento de la Ley en su artículo 8, señala que las dependencias coordinadoras de sector deberán establecer una base de datos que les permita organizar la información remitida por las entidades sobre estudios o proyectos de obras. Asimismo, dichas dependencias deberán proporcionar a las entidades que lo requieran, la información disponible dentro de los veinte días naturales siguientes a la solicitud; vencido este plazo sin que halla respuesta, se considerará que la información no existe.

En el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley, se indica: "las dependencias y entidades, cuando sea, el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán las obras públicas...".

Como parte de las actividades de la planeación, es conveniente destacar que la Ley de Obras Públicas, en su artículo 17°, señala que las dependencias y entidades, deberán actuar con sujeción a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

Las dependencias y entidades, están obligadas a considerar los efectos que pueda causar la ejecución de las obras sobre el medio ambiente. En este sentido, la Ley en su artículo 20, señala que antes de realizar cualquier obra, los organismos públicos, deben efectuar una evaluación del impacto, que estas pudieran tener sobre el ambiente, de conformidad a lo dispuesto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental.

El reglamento de la Ley en su artículo 6, señala que las dependencias y entidades, además de los que establece la Ley, deben considerar para el desarrollo de dicho proceso los

siguientes aspectos, teniendo siempre en cuenta, las características, complejidad y magnitud de los trabajos:

- I. La coordinación con otras dependencias y entidades que realicen trabajos en el lugar de ejecución, o bien, que cuenten con instalaciones en operación, con el propósito de identificar aquellos trabajos que pudieran ocasionar daño, interferencias o suspensiones de los servicios públicos. Para tal efecto, las dependencias o entidades delimitarán los alcances de los trabajos que a cada una de ellas les corresponda realizar, debiendo establecer el programa de ejecución que contemple una secuencia de actividades, de forma tal que se evite la duplicidad o repetición de conceptos de trabajo;
- II. Las acciones que conforme a los lineamientos que en esta materia pueda expedir la Secretaría, cuando los trabajos rebasen un ejercicio presupuestario, permitan contar con los recursos necesarios durante los primeros meses de cada nuevo ejercicio, a efecto de no interrumpir la debida continuidad de la obra o servicio de que se trate;
- III. Los avances tecnológicos en función de la naturaleza de las obras y servicios y la selección de aquellos procedimientos de seguridad del personal e instalaciones, construcción, materiales, productos y equipos que satisfagan los requerimientos técnicos, ambientales y económicos del proyecto;
- IV. La prioridad a la continuación de las obras y servicios en proceso;
- V. Los análisis de factibilidad de acuerdo a los estudios de costo beneficio;
- VI. Los trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, tanto los capitalizables como los no capitalizables;
- VII. Las obras que deban realizarse por requerimiento o afectación de otras dependencias o entidades, así como los correspondientes al desarrollo regional a través de los convenios que celebren el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, cuando sea el caso,y
- VIII. Además de las anteriores, en las obras por administración directa, la disponibilidad del personal adscrito a las áreas de proyectos y construcción, así como los recursos, maquinaria y equipo de su propiedad, conforme a los términos señalados en el artículo 70 de la Ley.

### 6.3.2. Programación

Antes de aludir a la programación, como parte del proceso de la planeación, es necesario señalar que la Ley respectiva en su artículo 21, párrafo segundo, establece que "el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y registrará el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Partiendo de esa consideración, la Ley de Planeación, señala que el Plan indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que deberán ser elaborados dichos, programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

En adición a lo anterior, la Ley en cuestión, señala que los planes y programas citados, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos interesados.

Es importante destacar que, "para la ejecución del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, las Dependencias y Entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de la política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable!"

Un programa es un "instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, mediante la identificación de objetivos y metas.....Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable!"

---

<sup>192</sup> *Ley de Planeación*. Artículo 27. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. 2000

<sup>193</sup> Guerrero Amparan. Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. A.e.

"La programación es el método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan. Se concretan mediante la programación económica, social y presupuestaria en base a los límites y posibilidades reales de la economía nacional!"

Teniendo como Marco de referencia, los principios y criterios, que marca el artículo 26 de la Constitución Política y los lineamientos, directrices y preceptos que señala la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la administración pública federal de conformidad al numeral 21 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, deben formular sus programas anuales así como sus respectivos presupuestos.

Por regla general, los programas citados deben considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- i. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos.
- ii. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos.
- iii. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, incluyendo, cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio.
- IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública.
- V. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales.
- VI. Los resultados previsibles.
- VII. La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos.
- VIII. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación.

- IX. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos.
- X. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios.
- XI. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.
- XII. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos.
- XIII. Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo.
- XIV. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran.
- XV. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad, y
- XVI. Las demás previsiones y características de los trabajos.

Los Programas Anuales de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de acuerdo al artículo 22 de la Ley que rige esta materia, deben por un lado ponerse a disposición de los interesados, y por el otro, remitirse a la Secretaría de Economía a más tardar el 31 de marzo de cada año.

Al respecto, el reglamento de la Ley, en su artículo 7, dispone que la Secretaría de Economía establecerá un sistema mediante el cual las dependencias y entidades deberán remitir a través de medios electrónicos, los programas citados, así como sus respectivas modificaciones.

Es importante destacar, que los programas en comento, serán de carácter informativo y no implica compromiso alguno de contratación, toda vez que dichos documentos pueden



ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados sin que conlleve alguna responsabilidad para las dependencias y entidades que los elaboren.

La explicación anterior muestra como, el Ejecutivo Federal y concretamente las dependencias y entidades, a través de estas acciones, pretenden darle viabilidad y congruencia al Sistema de Planeación Nacional, ya que de acuerdo al último párrafo del artículo 22, la Secretaría de Economía, debe integrar y difundir los programas mencionados, así como cualquier modificación, que estos registren.

Los programas de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, son de tipo táctico y operativo. Táctico porque se refieren a una área de actividad, y operativo porque se establecen para cada una de las unidades o secciones que integran un área de actividad.

En suma, los programas, ya sean tácticos u operativos, forman parte del Plan Nacional de Desarrollo como una estructura compleja en la que ambos necesitan difundirse, ya que algunos de ellos se subordinan y relacionan entre sí.

### **6.3.3. Presupuestación**

"El presupuesto de un gobierno, lejos de ser un proceso aislado, está ligado al orden social y económico de un país, y forma parte de su desarrollo político - administrativo. A su vez, el presupuesto plasma los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo en un tiempo determinado y los expresa en cifras y montos, tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros para lograrlos. Al ser una estimación de los resultados previstos por planes y políticas, el presupuesto se convierte en el instrumento de política económica que revela la agenda socio política del gobierno".<sup>195</sup>

Un plan integrado por óptimos programas, debe contar con el soporte o respaldo de los recursos económicos y financieros que se requieren para su instrumentación. En otros términos, el presupuesto, da viabilidad y congruencia al proceso de planeación, programación y presupuestación que en su conjunto, constituyen la base sobre la que se sustenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aarón Wildavshy, sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridos. Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos.!"

---

<sup>195</sup> Guerrero Amparan, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. Op. cit. p. 5.

<sup>196</sup> Ibidem. p. 10.

Roberto Dromi señala que "antes de disponer, autorizar o aprobar el llamado a licitación, el licitante deberá contar con crédito presupuestario suficiente; es decir, autorización legislativa genérica para gastar e invertir. Ello prueba que el instituto de la licitación pública tiene dos fases; una interna de derecho financiero o presupuestario respecto de las normas jurídicas de gestión económica y contable, y otra posterior específica del derecho administrativo".

En México, el presupuesto de egresos de la Federación tiene su origen y fundamentación en varios ordenamientos jurídicos o legales, que norman y regulan "los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal". En el siguiente cuadro se señalan las Leyes que fundamentan y con base en las cuales, se realizan las etapas del proceso presupuestario: <sup>197</sup>

<b>MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO</b>	
<b>Formulación:</b>	<b>Ejecución:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV)</li> <li>• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12).</li> <li>• Ley de Planeación (arts. 7 y 27).</li> <li>• Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17. 19.20. 22 Y24), Ysu reglamento (art. 8 al11, 18,25 a131)</li> <li>• Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47. SOy51), Ysu reglamento (art.24).</li> <li>• Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16).</li> <li>• Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (arts.7, 17 al 27).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126y 134).</li> <li>• Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 25a1.38) y su reglamento (capítulo I y 11; arts. 32 A1 80).</li> <li>• Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) Ysu reglamento (art. 23)</li> <li>• Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V)</li> <li>• Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> </ul> <p><b>Control / Auditoria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV Y74, fracción IV).</li> </ul>

<sup>197</sup> Ibidem. p. 8.

<p><b>Discusión - Aprobación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 Y37)</li> <li>• Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (arts 37,39,40 al 46) y su reglamento (Título V, arts. 130 al 186).</li> <li>• Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34).</li> <li>• Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26).</li> <li>• Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (arts. 23, 24 Y 25).</li> <li>• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 Y47).</li> </ul>
---	--

La Constitución Política establece en su artículo 74, fracción IV primer párrafo que, es competencia exclusiva de 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".

Por otra parte, en su artículo 126, señala que "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto determinado por la Ley posterior".

"Con la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, quedó oficialmente implantado en México el presupuesto por programa, entendido como herramienta de ejecución de un plan operativo de corto plazo para llevar a cabo las funciones del Estado, que Francisco Vázquez Arroyo explica como un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato".<sup>198</sup>

En este orden de ideas se tiene que de manera complementaria al mandato Constitucional, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, señala que "el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir

<sup>198</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 290.

del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".<sup>199</sup>

Además de lo anterior, la Ley de referencia, señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación, comprenderá las provisiones de gasto público, que comprende las erogaciones por conceptos de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que habrán de realizar: El Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.

En líneas generales, se tiene que la presupuestación es un elemento indispensable de la planeación, ya que a través de dicha actividad, se proyecta de manera cuantificada, las bases que necesitan las dependencias y entidades para cumplir con sus objetivos; su principal finalidad consiste en determinar la mejor forma de utilización y asignación de los recursos, a la vez que controlar las actividades de las agencias gubernamentales en términos financieros.

"Los sistemas presupuestarios son herramientas y/o técnicas por medio de las cuales se programa, se ejecuta y controla el gasto público"<sup>200</sup> ....de ahí que "la Programación del Gasto Público Federal se concrete en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el Reglamento de dicha Ley y con los Lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", como el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal<sup>201</sup> y el acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal.<sup>203</sup>

Un aspecto de fundamental importancia para contextualizar el proceso presupuestario en México, es el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que se integra por cinco títulos, a saber. Disposiciones generales; Programación-presupuestación; Ejercicio del gasto público federal; Contabilidad, y Control y evaluación del gasto público federal.

El reglamento es un "conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo y dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública".'?' "En México, la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (artículos. 10, 11, 89, fracción 1 y 92)."

<sup>199</sup> *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*. Artículo 15º. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S. A.

<sup>200</sup> Guerrero Amparan, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. Op. cit. p. 12.

<sup>201</sup> *Ibidem*. p. 15.

<sup>202</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México. 4 de mayo de 2000.

<sup>203</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México. 13 de octubre de 2000.

<sup>204</sup> De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Politécnica. 2000. p. 436.

Ahora bien, la vía reglamentaria no puede utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, basta considerar la propia naturaleza del reglamento".<sup>205</sup>

Por la importancia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento que permiten comprender y acatar las normas establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en materia de presupuesto, es necesario mencionar algunos de los principios y fundamentos que establece dicho reglamento.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, en su artículo 1, señala que su materia u objeto, es normar "La Programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la hacienda pública federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal".

Así pues, el ordenamiento en cuestión, señala que "La programación-presupuestación del gasto público federal comprende:

- ✓ Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, y
- ✓ Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en la fracción anterior".<sup>206</sup>

Las acciones, señaladas anteriormente, estarán comprendidas en los programas que elaboren las entidades. Estos programas se denominarán programas institucionales y "serán los elementos a los que se asignarán las previsiones de gasto que se requieran para cubrir los recursos estimados para cada año calendario. Estos programas y sus previsiones de gasto correspondientes conformarán los anteproyectos de presupuesto que formularán las entidades."

En atención al marco jurídico inherente, para el ejercicio del gasto público federal por concepto de ....obras, las entidades formalizarán los compromisos correspondientes

---

<sup>205</sup> Ibidem. p. 437.

<sup>206</sup> Reglamento de la *Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal*. Artículo So.

<sup>207</sup> Idem. Artículo 13.

mediante la adjudicación, expedición y autorización de contratos de obras públicas, pedidos para la adquisición de ....servicios y convenios y presupuestos en general, así como la realización de estos, los que deberán, reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.

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

Es importante destacar que la Ley que regula las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece en su artículo 23, que cuando la ejecución de estas actividades o tareas "rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad de los trabajos".

Así mismo, dicho precepto señala que el presupuesto actualizado será la base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal subsecuente.

Otro aspecto importante que consigna el artículo 23, es que la asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades de la administración pública federal, observarán lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece que:

"En casos excepcionales y debidamente justificados la Secretaría ....podrá autorizar que se celebren contratos de obra pública, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertas quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes....".

En materia de presupuestación del programa de obras públicas y servicios institucionales se deben realizar acciones orientadas a dos aspectos:

- La presupuestación de cada obra pública relacionada con ésta, de conformidad con las características, condiciones, complejidad de cada proyecto, la suma de los

---

<sup>208</sup> Idem. Artículo 69.

importes de todas las obras de construcción o reconstrucción a realizar, forman parte de un capítulo de gasto, sin embargo, cada obra tiene su propio presupuesto.

- La presupuestación institucional se realiza de acuerdo con los programas sectoriales e institucionales que pueden encontrarse en cada subsecretaría o área específica de trabajo.

El ordenamiento en comento, señala que "las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Presupuesto de Inversión y de Gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización'<sup>V</sup>"

Este punto tiene relación, con lo que establece el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, en materia de Inversión Física. Dicho Manual, en su numeral 100, establece que la Inversión Física es "Toda erogación prevista en el Presupuesto de Egresos para el cumplimiento de los programas autorizados en el mismo, que corresponda a conceptos de gasto comprendidos en los capítulos 5000 Bienes Muebles e Inmuebles y 6000 Obras Públicas del Clasificador por Objeto del Gasto incluidos los proyectos de infraestructura de largo plazo, así como los programas especiales financiados total o parcialmente por organismos financieros internacionales, comprendidos en los capítulos 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, y 3000 Servicios Generales de dicho clasificador, como los de capacitación de recursos humanos y de becas, entre otros".

Los programas y proyectos de inversión que ejecuten las dependencias mediante la modalidad de obra pública por administración directa, serán aquellos cuyas previsiones de gasto estén consideradas en los Capítulo 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, con tipo de gasto 3 de obra pública.

Las erogaciones de inversión física se ejercerán con base en las modalidades del oficio de inversión a que se refieren los numerales 108 al 110 del Manual en comento.

Sobre los oficios de inversión el Manual de Normas Presupuestarias, señala que éste, "es el documento presupuestario mediante el cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la

---

<sup>209</sup> *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. Artículo 24.

Secretaría o de las dependencias, autoriza la aplicación de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos destinados a realizar obras públicas u otros proyectos de inversión y/o adquirir bienes de capital..."

Es importante señalar que para efectos prácticos, se señalan diferentes modalidades, que adoptan o presentan los oficios de Inversión citados. A tal efecto es indispensable cubrir fondo y forma señalado por el marco reglamentario.

Los oficios de autorización especial de inversión, el manual de referencia, indica que estos se autorizan "con base en los anteproyectos de presupuesto, para iniciar los procesos de licitación, efectuar tramites y contraer compromisos relacionados con la contratación de bienes, que permita a las dependencias, al inicio del siguiente ejercicio fiscal, ejercer los programas y proyectos de inversión contenidos en el presupuesto y proyectos de inversión contenidos en el Presupuesto de Egresos, una vez que emitan el oficio de inversión a que se refiere la fracción III del numeral 108 o, en su caso, la Secretaría emita el oficio a que se refiere la fracción IV".

Las dependencias que requieran del oficio de autorización de inversión, deberán presentar sus solicitudes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, durante el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 30 de noviembre de cada ejercicio fiscal. Dichas Direcciones Generales emitirán la resolución correspondiente en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la presentación de la solicitud o el envío de la información complementaria requerida, en caso de resultar improcedentes informarán a las dependencias la justificación técnica correspondiente.

Las solicitudes de oficios de autorización de inversión y, en su caso, sus modificaciones se tendrán por autorizadas, si dentro del plazo antes señalado, las Direcciones Generales de Programación y Presupuestos Sectoriales no emiten la resolución respectiva.

El clasificador por objeto del gasto, al igual que los ordenamientos legales y administrativos señalados, constituye otra de las herramientas o instrumentos básicos, que las dependencias y entidades públicas, tienen que considerar, al momento de elaborar su presupuestación, en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

De conformidad al artículo primero, del acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000, el clasificador citado, es de observancia obligatoria para toda la administración pública federal, por lo que, las dependencias y entidades, deberán necesariamente, formular y presentar sus proyectos de presupuesto de egresos, con base a la desagregación contenida en dicho documento, a nivel de capítulo y concepto



de gasto, salvo aquellos conceptos que conforme a las normas presupuestarias se requiera su presentación a nivel de partida.

El documento aludido "ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieran las dependencias y entidades de la administración pública federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación".<sup>210</sup>

El clasificador define el gasto de capital como "las erogaciones en bienes y servicios, requeridos para la ejecución de obras y servicios, de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos".<sup>211</sup>

La fracción XIII del numeral 3 en comento, también señala que "el gasto de capital tiene el carácter de no regularizable y afecta las partidas de gasto de los capítulos de bienes muebles e inmuebles y obras públicas, comprendidas en estas últimas, las erogaciones realizadas con cargo a los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, por concepto de bienes y servicios relacionados con las obras públicas por administración directa. Los bienes adquiridos o construidos bajo este rubro de gasto corresponden con el activo fijo de las dependencias y entidades.

El clasificador destaca que el gasto de capital, también incluye "las erogaciones de los programas o proyectos que se financian por los organismos financieros internacionales; los recursos federales que se ministran dentro del sector público como transferencias de capital... así como los recursos federales que se destinan a las entidades federativas como: aportaciones federales de gastos reasignados, etiquetados en el presupuesto de egresos como gasto de capital".

En virtud de que en la primera y segunda sección de este capítulo, ya hizo alusión a la conceptualización y definición de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a continuación, solo se hará referencia, de manera enunciativa y esquemática, a los principales capítulos, conceptos y partidas, que de conformidad al multicitado clasificador, tienen que ver con esta materia.

---

<sup>210</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación 13 de octubre de 2000. Pág. 4.

<sup>211</sup> Idem.

## CAPITULOS, CONCEPTOS y PARTIDAS RELATIVOS A LA OBRA PÚBLICA

6000 Obras Públicas.

6100 Obras **Públicas** por Contrato.

6101 Obras de Preedificación en Terrenos de Construcción.

6102 Obras de Construcción para Edificios.

6103 Obras de Construcción de Ingeniería Civil.

6104 Ensamble y edificaciones de Construcción Prefabricados.

6105 Instalaciones y Obras de Construcción Especializada.

6106 Obras de Terminación y acabados de Edificios.

6108 Mantenimiento y rehabilitación de Obras Públicas.

6200 Obras **Públicas** por Administración.  
(No se desagrega en partidas)

Los materiales y suministros, el clasificador por objeto del gasto, identifica este capítulo, con el código y cumple entre otros aspectos, los siguientes:

Conceptos:	2400 Materiales y Artículos de Construcción.
Partidas:	2401 Materiales de Construcción. 2402 Estructuras y Manufacturas. 2403 Materiales Complementarios. 2404 Material Eléctrico y Electrónico

En este rápido esbozo de algunos de los capítulos, conceptos y partidas, que se deben tener presentes al momento de la elaboración, de la presupuestación de las Obras Públicas, es conveniente referenciar, que además de los anteriores, deben considerarse dentro de dicho proceso, los relativos a los servicios relacionados con las mismas.

En suma, el catálogo de referencia, al respecto considera entre otros los siguientes:

SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS OBRAS PÚBLICAS
---

3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación.
---

3504 Mantenimiento y Conservación de Inmuebles (Si bien este no es un <b>servicio</b> , es una obra).
---

6107 Servicios Relacionados con Obras Públicas.
---

El clasificador por objeto del gasto, define a la partida 3504, relativa al mantenimiento y conservación de inmuebles, como las "asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios de mantenimiento y conservación de edificios, locales, terrenos y predios, propiedad de la nación o al servicio de las dependencias y entidades, cuando se efectúen por cuenta de terceros, incluido el pago de deducibles de seguros. Excluye los trabajos de conservación y mantenimiento considerados en la partida 6108 mantenimiento y rehabilitación de obras públicas".

El catálogo o clasificador de referencia, identifica o define al mantenimiento y rehabilitación de obras públicas, como las "asignaciones destinadas a la conservación y mantenimiento, rehabilitación, remozamiento y ampliación de los bienes inmuebles de la nación, al cuidado de la administración de las dependencias y entidades, tales como: escuelas, hospitales, carreteras, puentes, redes de infraestructura eléctrica, de agua y drenaje, entre otras.

Las dependencias y entidades del sector público, cuando realicen su presupuestación, con respecto a la materia que nos ocupa, deben tener presente que los servicios relacionados con obras públicas se definen conforme al clasificador como "las asignaciones destinadas a la contratación de servicios relacionados con la obra pública como son: diseños arquitectónicos, artísticos y de ingeniería industrial electrónica, estudios técnicos, ecológicos y de impacto ambiental; estudios técnicos de agronomía y desarrollo pecuario; mecánica de suelos; estudios de hidrología, topografía, geología, geotecnia, geofísica y geotermia; aerofotografía, oceanografía y meteorología; estudios de ingeniería de tránsito; de tenencia de la tierra y de restitución de la eficiencia de las instalaciones, control de calidad, resistencia de materiales y radiografías industriales, trabajo de organización; informática y sistemas; supervisión de obras; arrendamientos relacionados con equipos para la construcción o demolición de edificios u obras de ingeniería civil, estudios de preinversión y demás servicios relacionados con las obras públicas".

## 6.4. MÉTODOS DE EJECUCIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

### 6.4.1. Métodos de Ejecución

"La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas solo reconoce dos formas de gestión de la Obra Pública.<sup>v</sup>" En este contexto, el numeral 26 del ordenamiento citado, establece textualmente que las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas por alguna de las dos formas siguientes:

Por Contrato, o

11 Por Administración Directa".

#### ➤ Obras Públicas por Contrato

En opinión de Jorge Fernández, se recuerda que: "La ejecución de obras públicas mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por autonomía; cual es el de Obra Pública, utilizando especialmente el empleo de tecnología y maquinaria sofisticada y personal altamente especializado.<sup>s</sup>" Bajo esta óptica, los contratos que celebren las dependencias y entidades se consideran de derecho público.

Luis Humberto Delgadillo Espinosa nos dice que, podemos considerar al contrato administrativo como el acuerdo de voluntades, entre la administración pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público.

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 contratante.<sup>i</sup>"

<sup>212</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 227.

<sup>213</sup> Ibidem. p. 228.

<sup>214</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 319.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 27, indica que "las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar, a través de procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa".

Si bien es cierto que el procedimiento de licitación pública, de acuerdo a la Constitución y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es el método por excelencia que deben seguir, y aplicar las dependencias y entidades, para contratar este tipo de trabajo, también es verdad, que "la licitación no es un elemento - y mucho menos esencial- del contrato administrativo, sino que se trata de un requisito procedimental exigible en muchos de tales contratos; si fuese un elemento esencial sería imprescindible para todos ellos, lo cual no ocurre así, entre otras razones por urgencia, por existir un único posible co-contratante, o por lo que aduce el artículo 134 constitucional",<sup>215</sup> en su tercer párrafo, en relación a las excepciones de contratación, que pueden llevar a cabo las agencias gubernamentales.

Los contratos administrativos pueden ser celebrados tanto por órganos de la administración centralizada como de la administración descentralizada, incluyendo, como es natural, a los entes autárquicos,<sup>216</sup> éstos estarán actuando como contratantes, siempre que todos ellos actúen dentro de su específica competencia. Por el otro lado tenemos que los contratistas son los otros sujetos actuantes en la contratación, -personas físicas o morales-, que se comprometen a la ejecución de una obra de interés público o a la prestación de un servicio de igual naturaleza mediante una remuneración, a cargo del Estado, municipio o corporación pública."<sup>217</sup>

### ➤ **Obras públicas por administración directa**

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como ya se indicó, prevé la realización de estos trabajos, a través del método de la administración directa. Este sistema de ejecución, al igual que de contratación con terceros, está sujeto a las disposiciones, que señala la Ley en su artículo 24, que establece, entre otras cosas, la necesidad de contar con la autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dependencias y entidades, con base al permiso presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueden llevar a cabo obras públicas, por administración directa,

---

<sup>215</sup> Idem. p. 319.

<sup>216</sup> Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México 1996.

<sup>217</sup> Idem.

siempre y cuando elaboren sus programas de ejecución y pago, en función a dicha autorización, y dispongan de los estudios, proyectos y especificaciones pertinentes, amen de que, deberán satisfacer las normas de calidad, que rijan sobre el particular.

El grueso de la obra pública se realiza a través de contrato, varias dependencias y entidades continúan realizando algunos de estos trabajos, por administración directa, Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo -Contratos-*, señala al respecto, que este tipo de ejecución se realiza, cuando es de escasa cuantía y no se requiere de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, como puede ser el mantenimiento y conservación de caminos vecinales.

"En la ejecución de los trabajos por administración directa, bajo ninguna circunstancia podrán participar terceros como contratistas, sean cuales fueran las condiciones particulares, naturaleza jurídica o modalidades que estos adopten".<sup>218</sup>

De conformidad al artículo 70 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la administración pública "puede realizar trabajos por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto, consistentes en maquinaria y equipos de construcción y personal técnico, según el caso, que se requieran para el desarrollo de los trabajos respectivos".

El numeral citado también establece que las dependencias y entidades, para la ejecución de obras públicas por administración directa podrá utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente deberá llevarse a cabo por obra determinada. Así mismo, la Ley autoriza el alquiler de equipo y maquinaria de construcción complementaria y la utilización de materiales de la región, y de los servicios de flete y acarreo que se requieran.

El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, señal que "los programas y proyectos de inversión que ejecutan las dependencias mediante la modalidad de obra pública por administración directa, serán aquellas cuyas previsiones de gasto estén consideradas en los capítulos 1000 Servicios personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.

En este punto en particular, y dada la importancia, que siguen teniendo las obras públicas por administración directa, el clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, en su sección cuarta, relativa a la definición de los conceptos y partidas, señala que "este concepto no contiene partidas y sólo es enunciativo. Las erogaciones para obras públicas por administración directa, incluidos en los estudios de preinversión bajo la modalidad de administración directa, se ejercen conforme a los presupuestos

---

<sup>218</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 70.

aprobados de las dependencias y entidades, con cargo a las partidas específicas", que se citan en el párrafo anterior.

Establecidas así las características básicas que rigen el proceso presupuestario, de este tipo de tareas, la Ley de Obras Públicas, en su artículo 71 señala que "previamente a la realización de los trabajos por administración directa el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos emitirá el acuerdo respectivo, del cual formarán parte, entre otros aspectos, la descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, los proyectos, planes, especificaciones, programas de ejecución y suministro y el presupuesto correspondiente".

En síntesis, "la ejecución de los trabajos estará a cargo de la dependencia o entidad a través de la residencia de obra; una vez concluidos los trabajos por administración directa, deberá entregarse al área responsable de su operación o mantenimiento. La entrega deberá constar por escrito"?

Es importante destacar, que para que las dependencias y entidades puedan iniciar la ejecución de obras o servicios, ya sea por administración directa o por contrato, estas deben, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la Ley en su artículo 11, verificar lo siguiente:

- ✓ Dependiendo del tipo de contrato, que se cuente con los estudios y proyectos de arquitectura e ingeniería; las especificaciones técnicas generales y particulares y las normas de calidad correspondientes; el presupuesto de la obra total y de cada ejercicio, según sea el caso; el programa de ejecución, los programas de suministro de materiales, mano de obra y maquinaria y equipo, y en su caso, de equipo de instalación permanente, ya sea que éstos sean proporcionados por la convocaste o los contratistas. Tratándose de servicios, la plantilla y organigrama del personal y el presupuesto de los trabajos.
- ✓ Que se haya garantizado y formalizado el contrato o el acuerdo de ejecución por administración directa.
- ✓ Que se haya designado por escrito a las personas que se encargarán de la residencia de obra y de la superintendencia de construcción del contratista.

---

<sup>219</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 72.

## 6.4.2. Procedimientos de adjudicación

El artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, reconoce exclusivamente como procedimientos de contratación la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Los métodos, citados, constituyen la base, sobre la cual las dependencias y entidades, tendrán la facultad de seleccionar a su cocontratantes.

"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 formación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante'V"

"Ahora bien, si este procedimiento resulta obligatorio, su formación varía, tomando en cuenta el objeto de la contratación y la regulación jurídica establecida, la cual en algunos casos será compleja y en otros se llevara a cabo de una manera sencilla. Por ello, dependiendo del régimen jurídico adoptado, la administración pública podrá elegir libremente y directamente la persona con la cual contratará o bien carecerá de la libre elección y tendrá que hacerlo bajo una forma restringida.":

"Básicamente existen dos formas para seleccionar al co-contratista de la administración pública en un contrato administrativo -continúa el citado Fernández- una es la adjudicación directa .....o como suele ocurrir en los contratos de poca monta o en aquellos de un único cocontratista posible, o en los celebrados con motivo de casos de desastre o de alteración del orden social, por ejemplo, la otra forma de selección es la basada en un régimen de competencia en que deben contender en condiciones de igualdad diversos aspirantes que así responden a una convocatoria o invitación previas".<sup>222</sup>

En este orden de ideas, se tiene que de acuerdo a la Ley de Obras Públicas y a los criterios y principios, planteados, tanto por Manuel Lucero Espinosa, como por Luis Humberto Delgadillo y Jorge Fernández Ruiz, los contratos administrativos, en materia de obras y servicios relacionados con las mismas, se pueden realizar, bien sea a través del sistema de libre elección o mediante sistema de restricción.

"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" .<sup>223</sup>

<sup>220</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La licitación Pública*. México. PolTÚa. 1993. p. 23.

<sup>22</sup> Ibidem. p. 24.

<sup>222</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 168.

<sup>22</sup> DeIgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 319 Y320.



"Los sistemas de restricción, por otra parte, limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar su cocontratante, y que deben realizarlos a través de un procedimiento especial"?"

"En virtud de que el Sistema Jurídico contempla diversos procedimientos restrictivos de selección del ca-contratante de la administración pública, pudiera pensarse que el sistema de libre elección es la excepción y el restrictivo la regla, lo cual es inexacto ya que como lo afirma Jéze por numerosos que sean los ordenamientos que establezcan los procedimientos restrictivos o por frecuentes que sean los casos en que ellos tengan que aplicarse, lo cierto es que la libre selección es la regla, en tanto que los otros sistemas constituyen la excepción".<sup>225</sup>

"Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos 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 autónomo;
- b) La contratación Directa;
- e) El remate o subasta; y
- d) El concurso".<sup>226</sup>

"Si bien es cierto que licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia u oposición de oferentes que tienen intereses en que se les, adjudique un contrato, constituyen figuras jurídicas de significado diferente, por ello, resulta incorrecto, emplearlas como sinónimos. La licitación dentro del derecho administrativo, constituye una figura jurídico administrativa, la cual se aparta de la concepción etimológica y gramatical, para asumir una acepción propia del derecho que la regula".<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 25 Y26.

<sup>225</sup> Idem. Pág. 26.

<sup>226</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cito p. 321.

<sup>227</sup> Ibidem. p. 321.

➤ **Procedimientos restrictivos para la adjudicación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas**

En México, la contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, esta regulada básicamente, por un ordenamiento legal de igual denominación. La Ley en comento, reconoce y establece como métodos o procedimientos de contratación la licitación pública, la Invitación a cuando menos dos personas y la adjudicación directa, que como ya se indicó, de acuerdo a la doctrina jurídica, se inscribe dentro del sistema de contratación restrictiva.

Los procedimientos citados, como se verá más adelante, están sujetos a una serie de reglas y especificaciones que debe seguir la administración pública, para seleccionar a su cocontratante. Los sistemas restrictivos, por regla general rigen la actividad contractual, en casi todos los países del orbe y se caracterizan, porque para tal fin estos han expedido una serie de ordenamientos jurídicos, que según las condiciones imperantes regulen, con mayor o menor grado de detalle, la forma, como deben desarrollarse los procesos y actos de adjudicación, que servirán de base para la contratación de determinadas obras públicas y de sus servicios conexos.

El sistema restrictivo en México, tiene su origen en el artículo 134 constitucional, que señala y asienta las bases que rigen los procedimientos de adjudicación aludidos. Por su parte, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que reglamenta los principios del precepto de referencia, establece en su numeral 24, que dichos procedimientos deben considerar los mismos requisitos y condiciones, para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, plazos de ejecución, normas, forma y tiempos de pago, penas convencionales, anticipos y garantías.

"En los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optaran, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo expuesto en los tratadost.?"

---

<sup>228</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Artículo 29*. Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones Fiscales ISEF, S. A. 2000.

### 6.4.3. Procedimientos de adjudicación mediante licitación pública

Roberto Dromi, enfatiza que "La Licitación Pública como procedimiento de selección del contratista de la Administración, se identifica por dos rasgos que la distinguen de los demás procedimientos, su carácter de ser procedimiento regla y el hecho de constituir un procedimiento reglado.

El autor señala que "en materia de selección del contratista estatal, la licitación pública es la regla procedimental para las contrataciones y añade, que dicho método de adjudicación, es un procedimiento reglado, en virtud de que este, esta previsto como tal en las legislaciones en materia contractual, ya que el mismo se haya regulado íntegramente en todos los textos normativos, referidos a las contrataciones que realiza la administración pública.

En abundamiento preciso "En el proceso de contratación,...de acuerdo con nuestra legislación federal, la licitación viene a hacer una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por lo que la licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aún cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera, requisito -nunca elemento- del negocio contractual administrativo." <sup>229</sup>

Fernández Ruiz añade que "La licitación no constituye un elemento del contrato administrativo, habida cuenta que no forma partes del mismo, si no que es un requisito cuyo cumplimiento por medio de un procedimiento administrativo específico, previo a la celebración del negocio contractual, condiciona -cuando la licitación es exigible- su validez. Tan no forma parte del contrato la licitación, que una vez adjudicado como resultado de ésta, puede no llegar a celebrarse, sin que pueda hablarse de rescisión, pues el contrato aún no ha nacido". <sup>230</sup>

Cabe destacar que las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, en su momento, estudiaron la conveniencia de crear tres niveles de importe para la contratación: a) mediante licitación pública, b) de invitación a cuando menos tres contratistas y c) adjudicación directa; en este último supuesto, los requisitos solicitados para participar también tenían niveles diferentes. Así, en la adjudicación directa se estableció que los participantes fueran maestros albañiles, electricistas, mecánicos, etcétera. A los cuales se les solicitarían requisitos legales y administrativos toda vez que, en algunos casos, los contratistas poseían limitados conocimientos, sin embargo, para la licitación pública se

<sup>229</sup> Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 1995. pp. 88 Y 89.

<sup>230</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 171.

requería que el licitante contara con experiencia y recursos económicos demostrables para participar.

Los niveles y requisitos arriba mencionados, dieron origen al párrafo segundo y tercero del artículo 134 constitucional, pero en ninguno de los casos se habló de procedimientos restrictivos.

Para demostrar su experiencia, el gobierno federal estableció un padrón de contratistas mediante el cual, éstos presentaban la documentación requerida para obtener la clasificación que les permitiera participar; las desviaciones en la administración del padrón provocó su desaparición lo que constituye un problema en la participación de licitaciones porque las instituciones no cuentan con una clasificación de los contratistas.

El estudio de la licitación pública, como procedimiento fundamental de selección de co-contratantes, por parte de la administración pública, requiere de un análisis exhaustivo, ordenado y sistemático, de ahí que a continuación se presentan de manera específica, los principales aspectos, que definen y caracterizan dicho método de adjudicación a saber:

1. Concepto, definición y naturaleza jurídica de la licitación;
2. Fines y principios jurídicos de la licitación;
3. Fases de la licitación;
4. Vicios de la licitación, y
5. Desarrollo de la licitación pública de obras públicas.

#### ➤ **Concepto, definición y naturaleza jurídica de la licitación pública**

Jorge Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo -Contratos-*, dice que "Definir significa etimológicamente, señalar los puntos donde una cosa finaliza o determina, o sea, delimitar, precisar los límites de una cosa para diferenciarla del resto; así Jaime Mans Puigamau explica "podemos, pues, decir que la definición es la explicación clara y precisa de un concepto, y por consiguiente la definición es el correlato del concepto">"

La licitación pública es el método por excelencia, que sirve de base, para que la administración pública contrate obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

---

<sup>231</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 27 Y 28.

Bajo esta óptica, se hace imprescindible, efectuar, una serie de precisiones, en torno a su concepto, así como a su definición y naturaleza jurídica, con el objeto, de estar en condiciones, de tener una visión de conjunto, sobre dicho procedimiento, y sus alcances como regla general de contratación gubernamental.

La palabra licitación, etimológicamente proviene "de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licita* - *onis*, que significa "venta en subasta". Por otra parte, dicho termino gramaticalmente, consiste en la acción de licitar, que es un verbo transitivo, que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".

"Otras palabras cuyo significativo resulta necesario aclarar lo constituyen licitante y licitador, que también son usadas de manera confusa, ya que en algunos casos licitante se utiliza para referirse a los órganos de la administración pública, y en otras ocasiones se le denomina licitadores, y lo mismo pasa con lo interesados en participar en una licitación, a los cuales se les ha denominado indistintamente con ambas expresiones".<sup>232</sup>

Miguel S. Marienhoff, resuelve dicha confusión, y nos señala que: "La Real Academia Española distingue entre ambos vocablos y da la acertada solución. Según ella "Licitante" significa "que licita", y es el participio activo de "licitar"; en cambio "licitador" es el que licita. En una licitación pública "licita el Estado" - o sus organismos -, y "los que licitan" son los oferentes (personas individuales o jurídicas). "Licitante" el que llama a licitación, y por eso debe designársele "licitante"; en cambio, los que acuden a ese llamado, "los que licitan", haciendo sus ofertas, son los referidos oferentes. Siendo "licitante" el participio activo de licitar, va de suyo que "licitante",<sup>233</sup> es aquel de quien parte la acción o el movimiento, o sea el que "llama a licitación", vale decir el Estado o sus órganos". Por tanto, licitante es el Estado - o sus organismos -; licitador es el oferente, el que hace oferta o propuesta.>'

"La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la administración pública elige como co-contratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado".<sup>235</sup>

Raúl Ramírez Medrana señala al respecto de la licitación pública que ésta, "es una institución de derecho público regida por el derecho administrativo que puede definirse como un procedimiento administrativo de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas, siendo sus objetivos

---

<sup>232</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cito p. 322.

<sup>233</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cito p. 28.

<sup>234</sup> Idem.

<sup>235</sup> Ibidem. p. 322.

los de: establecer una política general de contratación de la administración pública protegiendo el interés general del Estado; la libertad de participación en las licitaciones públicas como un mecanismo legal e imparcial de contratación: un instrumento para la optimización de las contrataciones protegiendo el interés particular de cada dependencia o entidad, lo cual no es sino establecer la tutela de los principios que, según el artículo 134 constitucional, deben prevalecer en el manejo de los recursos económicos federales, a saber: la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez'<sup>236</sup>"

### ➤ Fines y principios jurídicos de la licitación

Manuel Lucero Espinosa, en su obra *La Licitación Pública*, señala que "la tramitación de la licitación, además de perseguir como finalidad asegurar para la administración pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez; aspectos, estos últimos, que integran la moralidad administrativa'<sup>237</sup>"

La licitación como una expresión objetiva, propicia la competencia en igualdad de condiciones, para que los licitadores, presenten ofertas solventes desde la perspectiva legal, técnica y económica, sin embargo, a diferencia de la subasta, la licitación, no busca únicamente la obtención del menor precio, ya que éste, es sólo uno de los propósitos que persigue la administración pública, cuando realiza un proceso licitatorio.

En la contratación de obras públicas, como en la de adquisición de bienes muebles, el menor precio, no siempre, constituye o expresa las mejores condiciones para las dependencias y entidades contratantes, ya que este fenómeno puede traer aparejado productos y servicios de baja o ínfima calidad.

El sistema jurídico mexicano a raíz de la modificación del artículo 134 constitucional y la expedición de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece como razón o finalidad fundamental de la licitación, la obtención de las mejores condiciones, para el Estado, en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, y no sólo, en función a uno de estos factores o elementos, ya que de considerar, sólo uno de ellos, como base para la adjudicación, se estaría dando un proceso de subasta y no de licitación, como lo establecen y definen los ordenamientos legales, que regula, este último procedimiento.

<sup>236</sup> Ramírez Medrano, Raúl. *Consideraciones Sobre la tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México. pp. 391 Y 392.

<sup>237</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. México. Editorial POITÚa, 1993. p. 31.

A partir del 4 de marzo de 2001, las instituciones establecerán los procedimientos y criterios para determinar la solvencia de las proposiciones, así como las bases de la licitación para la adjudicación de contratos.

El proceso licitatorio busca evitar actos de complicidad, conclusión, ejercicio indebido del servicio público, cohecho, ejercicio abusivo de funciones y otros actos de corrupción, que conlleven a la adjudicación de contratos de obra pública y servicios en contravención a los ordenamientos y preceptos, que regulan y rigen el procedimiento licitatorio, así como los que norman la actuación de los servidores públicos, encargados del diseño e instrumentación de dicho proceso.

En suma, la explicación anterior, muestra que la licitación tiene como finalidad, tanto la racionalidad, como la moralidad administrativa, de ahí que, dicho procedimiento, no puede y, no debe darse, sin que coexistan, ambos aspectos ya que los dos, son la razón de ser de este sistema de contratación pública.

La licitación pública, como ya ha sido señalado, es un procedimiento administrativo, que esta sujeto a un régimen de derecho público, que tiene como propósito fundamental seleccionar, entre un conjunto determinado de oferentes o proponentes, a aquel licitador, que cubra todos los requisitos solicitados por la licitante -en la Convocatoria y bases- o Por regla inveterada, el proceso licitatorio tiene como misión, obtener las mejores condiciones, para la dependencia o entidad convocante, en términos de precio, calidad, oportunidad y financiamiento, y demás circunstancias, que estas, estimen pertinentes.

Con base a lo anterior, y dado que la licitación encuentra su razón de ser en el derecho público, y en el derecho administrativo, el procedimiento que debe seguirse para tal objeto, esta sujeto, a una serie de principios que le dan soporte y viabilidad jurídica. Para Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo; los principios jurídicos que rigen el procedimiento licitatorio son cuatro, a saber; la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición; sin embargo, para Jorge Fernández Ruiz, dichos principios son los relativos a la concurrencia, la competencia, la igualdad y transparencia.

Roberto Dromi, en su obra denominada *La Licitación Pública*, señala que los principios que hacen a la esencia y existencia de la licitación, son la libre concurrencia, la igualdad entre los oferentes, la publicidad y la transparencia.

En este punto y por la importancia que tienen los principios para cualquier acto o procedimiento jurídico, es necesario, destacar y precisar la misión, que estos, juegan dentro del mundo del derecho. En concreto, los principios generales del derecho, en el ámbito jurídico tienen una triple función; "la de servir de norma supletoria de las leyes, la de auxiliar

al intérprete del derecho en la búsqueda del verdadero sentido y significación de las normas jurídicas y la de constituir la fundamentación o base del derecho".<sup>238</sup>

Genaro David Góngora Pimentel, sostuvo ante el Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito que los principios que rigen a la licitación de acuerdo a la doctrina son cuatro; a saber: "a) Concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) Igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de otros; c) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, c) Oposición o Contradicción, radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas".<sup>239</sup>

La clara y precisa identificación y definición de los principios aludidos, es un prerequisite fundamental para que de manera preventiva, los órganos públicos encargados de las etapas previas y de ejecución de los sistemas de adjudicación y contratación y particularmente, del procedimiento de licitación, estén en condiciones de reducir, y en el mejor de los casos, eliminar cualquier vicio, o accidente que afecte de manera negativa el desarrollo del proceso, o en su caso, el contrato que se llegare a formalizar como consecuencia de la adjudicación o selección del ca-contratante.

A continuación, se presentan de manera breve, las razones fundamentales que al respecto, plantean algunos de los citados autores, con relación a dichos principios.

<b>CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA LICITACIÓN</b>		
<b>Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo</b> <sup>240</sup>	<b>Jorge Fernández Ruiz</b> <sup>241</sup>	<b>Roberto Dromi</b> <sup>242</sup>
<p>Concurrencia</p> <p>- Asegura a la administración pública la participación de-un mayor número de ofertas.</p>	<p>Concurrencia.</p> <p>- Es indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, misma que no</p>	<p>Concurrencia.</p> <p>- Afianza la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en la futura</p>

<sup>238</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*. México. Editorial POITÚa, 2000. p. 419.

<sup>239</sup> Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. Gerencia Jurídica. p. 113.

<sup>240</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*. México. POITÚa, 1993. pp. 33, 34, 35, 36, Y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, México. *Compendio de Derecho Administrativo*, PoITÚa. 2000. pp. 325, 326 Y 327.

<sup>241</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*, México. POITÚa, 2000. p. 172.

<sup>242</sup> Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. pp. 98. 99. 100, 101 Y 104.



<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite tener una más amplia selección.</li> <li>- Posibilita la obtención de mejores condiciones, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.</li> </ul> <p>Igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite una confrontación real entre oferentes.</li> <li>- Evita discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicios de otros.</li> <li>- Rige todas las fases del procedimiento, desde la formulación de las bases hasta la adjudicación.</li> </ul> <p>Publicidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implica la posibilidad de que todos los interesados conozcan, todo lo relativo acerca de la licitación, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.</li> </ul> <p>Oposición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares.</li> </ul>	<p>puede existir si solo se presenta un aspirante.</p> <p>Competencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supone la concurrencia de aspirantes en pugna.</li> <li>- Implica la ausencia de acuerdos entre contendientes, para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para que quiera que gane obtenga una cantidad desmesurada.</li> </ul> <p>Igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Predica el tratamiento indiscriminado de todos los que contienden para convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo dado.</li> <li>- Respalda la imparcialidad absoluta de la administración en el procedimiento de licitación respectivo.</li> </ul> <p>Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite que todos los interesados conozcan, no solo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra la licitación, sino también las causas, razones y motivos de las resoluciones emitidas, en todas y cada una de las etapas del procedimiento</li> </ul>	<p>contratación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implica la prohibición para la administración de imponer <b>condiciones</b> restrictivas que impidan el <b>acceso</b> a este procedimiento.</li> </ul> <p>Igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rige desde el llamado a licitación hasta la adjudicación o formalización del contrato.</li> <li>- El licitante no puede establecer cláusulas discriminatorias, <b>ni</b> beneficiar con su comportamiento a uno de los licitadores en perjuicio de los demás.</li> </ul> <p>Publicidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite la posibilidad que desde el <b>llamado</b>, tengan <b>conocimiento</b> todos los interesados.</li> <li>- Facilita una mayor concurrencia y competencia.</li> </ul> <p>Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite ver con claridad el actuar de los órganos de la administración en ta disposición y uso que se da a todos fondos públicos en</li> </ul>
---	--	--

<p>- Posibilita la facultad para que los interesados impugnen las propuestas de los demás y, a su vez para que defiendan la propia de la impugnación de los otros.</p>		<p>la contratación administrativa.</p> <p>- Propicia el cumplimiento irrevocable de los principios de legalidad, moralidad, publicidad, participación real y efectiva, competencia, razonabilidad responsabilidad, y control.</p>
--	--	---

### ➤ Fases de la licitación

Roberto Dromi señala que la doctrina generalmente distingue tres fases en el procedimiento de la licitación pública: preparatoria, esencial e integrativa. En la primera etapa "se llevan a cabo los presupuestos que tornen jurídicamente posible la manifestación de voluntad contractual administrativa. Es puramente interna de la administración, sin intervención ni participación de los administrados, oferentes, licitadores o terceros interesados. Incluye los análisis jurídicos, contables financieros, económicos, políticos y de factibilidad física de la obra o servicio objeto de la futura contratación, la imputación previa de conformidad al crédito presupuestario y la elaboración del pliego de condiciones">

Dromi señala que la fase esencial comprende propiamente a la licitación, "es decir, los actos dirigidos a lograr la manifestación de voluntad común del ente público licitante y de su contratista. En esta fase, como en la siguiente, las relaciones que se generan son bilaterales y afectan o pueden afectar a terceros. Se desarrolla a través del llamado a licitación, la publicación del anuncio, la apertura de ofertas, la admisión de oferentes, el estudio de las propuestas de preadjudicación y la adjudicación".<sup>244</sup>

"Por último, la fase integrativa da lugar a la voluntad objetivada y a su exteriorización en un contrato, perfeccionado en la forma en que el derecho positivo lo prevé: notificación de la adjudicación, aprobación de la adjudicación, homologación, instrumentación escrita"?"

La licitación pública es un procedimiento administrativo, que se integra por diversas fases o etapas, que se encuentran relacionadas, de forma sistemática de tal manera, que el

<sup>243</sup> Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. pp. 96 Y97.

<sup>244</sup> Ibidem. p. 97.

<sup>245</sup> Ibidem. p. 98.

inicio de una depende del perfeccionamiento de la anterior. Roberto Dromi al respecto, señala que bajo la perspectiva jurídica, las fases que integran el proceso licitatorio, deben considerarse "como actividades unitarias, autónomas, separables, integrales y preordenadas a la producción de un resultado jurídico único: la elección del contratista">

Independientemente de la denominación y desagregación que se haga, con relación a las fases que integran el procedimiento administrativo que rige y caracteriza a la licitación pública, todas y cada una de las etapas que lo conforman y definen debe darse, de manera secuencial y cronológica. Las fases que integran el procedimiento, en comento se resumen en las siguientes:

1. Autorización presupuestal o existencia de partida presupuesta!
2. Elaboración de bases de licitación o pliego de condiciones.
3. Formalización y publicación de la convocatoria.
4. Difusión y/o venta de bases o pliego de condiciones.
5. Presentación y recepción de propuestas u ofertas.
6. Apertura de proposiciones, propuestas u ofertas.
7. Estudio, análisis y evaluación de las proposiciones, propuestas u ofertas.
8. Misión del fallo y adjudicación.
9. Perfeccionamiento, formalización, instrumentación o firma del contrato.

Las etapas señaladas se desarrollan de manera sucesiva y cada una de ellas, se integran por una serie de actos individuales, que le otorgan a cada fase, una naturaleza o carácter especial, que hace que se distinga a una de otra, aun cuando, todas en su conjunto, son indispensables para que se dé de manera ordenada, el procedimiento licitatorio.

En lo referente a la autorización presupuestal, Roberto Dromi señala que una vez que la administración toma la decisión de contratar tiene que realizar diversos "proyectos técnicos, en cuanto a las ventajas beneficios y posibilidades de realización del objeto del contrato, y económico, respecto del costo del contrato, la existencia del crédito y su asignación presupuestaria".

---

<sup>246</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 96.

En cambio, Lucero Espinosa apunta que la celebración de contratos por parte de la administración pública representan compromisos que afectan al gasto público. Para ello, para realizar tal compromiso es menester que exista la partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado.

El pliego de condiciones, también denominado bases de licitación, es el documento mediante el cual se expresan de manera específica y detallada, las características técnicas, económicas y jurídicas, que rigen la licitación y que en su conjunto, definen la contra-prestación, que demanda o requiere la convocante.

Las bases, son el "conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración, destinadas tanto a la formalización 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"?"

La ejecución de una obra pública: presa, carretera, hospital, etcétera, inicia con los estudios e investigaciones aplicables a cada tipo de obra por realizar; con base en esta información, se establece la calidad de los trabajos de la obra mediante las especificaciones de construcción y las normas de calidad correspondientes, acto seguido, se elaboran los catálogos de conceptos y la obtención de las cantidades de trabajo. El responsable del proyecto, de conformidad con las características, condiciones, magnitud y complejidad de la obra, debe elaborar las bases de licitación específicas, el modelo de contrato y obtener las licencias necesarias para la ejecución de los trabajos.

Genaro Góngora Pimentel refiere que "las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto a que el órgano licitante no puede modificarlos 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".

Es conveniente destacar, "que las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, como el contrato mismo.s" "por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*,<sup>249</sup> ya que esta expresión latina afirma la obligatoriedad de los pactos libremente establecidos.

---

<sup>247</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 328.

<sup>248</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 41.

<sup>249</sup> Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones vObras Públicas*. México. Gerencia Jurídica, 1996. pp. 113 Y 114.

La convocatoria debe elaborarse por la autoridad administrativa, que tenga competencia, para ello, ya que de no ser así, la licitación, y en su caso el contrato, serían nulos por vicios en la formulación y por ende, de la publicación, que se haga, de dicho documento.

En términos generales, la convocatoria debe contener el nombre de la agencia u organismo público que hace el llamado, el propósito de la licitación, el lugar, día y hora, en que tendrá verificación, la presentación y apertura de las propuestas u ofertas.

La convocatoria debe ser clara y precisa, amén, de que debe considerar un margen de tiempo razonable, entre la fecha de su publicación y la adquisición de las bases, por parte de los interesados, con el objeto de que estos últimos dispongan del tiempo necesario para la elaboración de sus propuestas, si es que deciden participar en el proceso licitatorio.

El procedimiento de licitación inicia con la publicación de la convocatoria, este acto tiene como finalidad el hacer del conocimiento público, la intención, que tiene la Administración Pública de contratar un bien, un servicio o una obra.

El medio que se utilice para la publicación de la convocatoria, esta en función de los ordenamientos, que rigen dicho acto, y estos pueden ser de tipo impreso o electrónico o bien de carácter público (oficial) o privado.

Fernández Ruiz nos dice que "el convocante de la licitación está obligado a entregar a los posibles interesados la información mínima necesaria para que puedan formular sus propuestas. Dicha información se contiene principalmente en las bases de la licitación, y se suele complementar con juntas de aclaraciones, o tratándose de obras públicas, mediante visitas al sitio de realización de los trabajos".?

Las personas interesadas, en la licitación, pueden tener libre acceso, al contenido de los pliegos de condición; sin embargo, solo tendrán derecho a participar, y a presentar ofertas, las que se adquieran las bases, ya que éste, es un requisito *sine qua non*, para que estos revisten el carácter de licitadores.

Los interesados en la licitación pública, previa adquisición de las bases, podrán presentar sus ofertas, evidentemente, las propuestas, deberán elaborarse de conformidad a los requisitos, que se hayan establecido tanto en la convocatoria como el pliego de condiciones.

No obstante que la licitación pública va dirigida a todas las personas interesadas en contratar con la administración pública, solo pueden participar aquellas, que no tengan impedimento legal, para hacerlo.

---

<sup>250</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 180.

"Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) Subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) Objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establezcan las bases; y, c) Formales, que se refieren a la confección de la oferta misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria".<sup>251</sup>

Una vez que los licitadores cubran los requisitos de forma y fondo exigidos por la legislación aplicable y por el pliego o bases de licitación que para esa licitación se hayan elaborado, podrán presentar sus ofertas ante la autoridad administrativa correspondiente, ya que se supone que los oferentes creen haber satisfecho las condiciones legales, técnicas y económicas solicitadas por el órgano convocante.

La dependencia o entidad convocante, tiene la obligación, de aceptar o dar entrada a todas las propuestas, que presenten los licitadores, que conforme a lo asentado cubran todas las condiciones establecidas, sin embargo, el derecho que les asiste a los proponentes, "para participar en la licitación no implica que lo tengan para ser adjudicatorios del contrato, ya que para ello solo tienen un mero interés legítimo, al tener sólo la expectativa de ser adjudicatorios".<sup>252</sup>

"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".<sup>253</sup>

Una vez que, el licitador se ha registrado y presentado y/o entregado su oferta a la licitante, ésta procede a recepcionar y/o aceptar dichas ofertas, con el objeto de dar continuidad a la apertura de proposiciones.

El acto de apertura de ofertas, debe celebrarse en el día, lugar y hora, previamente establecidos por el órgano licitante en la convocatoria y en el pliego de condiciones. El evento, además de lo anterior, se desarrolla de manera pública, en presencia de los representantes de la administración pública que hizo el llamado y de los proponentes, con el fin de darle la formalidad debida al acto.

---

<sup>251</sup> Petróleos Mexicanos. *Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México. Gerencia Jurídica, 1996. Pág. 114.

<sup>252</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 46.

<sup>253</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 336.

"La convocante debe levantar un acta, en donde deberá hacer constar todas y cada una de las actividades, que forma parte del acto de la apertura de las ofertas, que generalmente, se presentan por escrito y en sobre cerrado".<sup>254</sup>

En líneas generales, en el acta deben incorporarse las observaciones que expresen los oferentes, así como, los comentarios u opiniones que al respecto, y en lo general, manifiesten los representantes de la convocante. El documento en cuestión, es sumamente importante, ya que le da validez a la diligencia, además, que le da transparencia y legalidad al acto, dado que en dicho escrito se anota, todo lo acontecido durante el desarrollo del evento.

Como pauta general, durante el acto de apertura de sobres, no se desarrolla un examen minucioso de las ofertas, ya que dicho evento tiene por objeto fundamental verificar, que las propuestas cubran los requisitos jurídicos, subjetivos, objetivos y formales, que estableció previamente y de manera específica el órgano licitante, tanto en la convocatoria, como en el pliego de condiciones. En concreto, en el acto de apertura, el licitante verifica, que las ofertas, cubran los requisitos básicos, que garanticen la solvencia legal, técnica y económica, de los proponentes, que participan en el proceso licitatorio.

Después del acto de apertura de propuestas y del levantamiento del acta respectiva, el órgano convocante de manera unilateral, realiza un examen minucioso de las propuestas. Para tal fin, el licitante, a través, de el área correspondiente, lleva a cabo un análisis de las ofertas, con base a los requisitos técnicos y económicos establecido y los criterios de evaluación, que previamente se hayan estipulado, en las bases de licitación.

Como parte del el estudio de las ofertas, la convocante realiza un análisis comparativo de las propuestas, y evalúa la que más convenga y satisfaga las necesidades de la licitante, es decir, efectúa un examen detallado y cuidadoso de las proposiciones y con base a dicha valoración, elabora un dictamen, o sea, un informe, que sirve de base, para seleccionar la proposición del licitante, que ofrezca más ventajas, para el órgano convocante.

"El procedimiento de licitación para seleccionar al ca-contratante de la administración pública culmina, ordinariamente, con el fallo de la licitación, el cual puede producirse en el sentido de determinar como cocontratante a uno de los licitadores, o bien optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles; o por último declarar desierta la licitación"<sup>255</sup> por no haber licitadores o porque las ofertas, o los precios, no satisfagan los requisitos de la convocante.

---

<sup>254</sup> Petróleos Mexicanos. Op. cito p. 21.

<sup>255</sup> Femández Ruiz, Jorge. Op. cito p. 184.

El artículo 33, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece que, la institución podrá descalificar al licitante que no cumpla con los requisitos solicitados en las bases.

En el artículo 38, párrafo quinto, la Ley dice: "Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos, las bases, condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Con la aplicación de las disposiciones normativas señaladas se procederá a lo siguiente:

Analizar cuantitativa y cualitativamente los siguientes documentos:

- I. La documentación administrativa y legal que forma parte de los requisitos para intervenir, documentación distinta a la que contienen los sobres técnico y económicos.
11. La documentación contenida en el sobre técnico.
111. La documentación contenida en el sobre económico.

Las proposiciones que cumplan en la forma y términos solicitados se calificarán como solvente. Las declaradas como no solventes serán desechadas.

Con base al resultado del análisis de las propuestas se elaborará el dictamen que servirá como base para el fallo.

En virtud de que el fallo es un acto administrativo, éste debe fundamentarse y motivarse, para que pueda ser expedido, por autoridad competente, ya que de lo contrario, se estaría viciando el proceso licitatorio.

El término adjudicación proviene "del latín *ady judicare*, lo que implica la idea de atribución o reconocimiento por medio de autoridad competente, de un derecho sobre una cosa determinada.>"

Roberto Dromi agrega que, "la adjudicación tiene lugar una vez concluida la etapa de evaluación de las propuestas. Es el acto por el cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento administrativo precontractual que completa el ciclo generador del acuerdo de voluntades".

"La adjudicación produce un resultado jurídico objetivo: la elección del proveedor que formulo la oferta más conveniente. Con ese acto se concluye la fase esencial del

---

<sup>256</sup> Petróleos Mexicanos. Op. cito p. 21.



procedimiento licitatorio, iniciándose entonces la formalización del contrato que constituye el principio de la fase integrativa, con la cual comienzan los derechos y obligaciones".":

Una vez que se ha seleccionado la oferta más conveniente, por parte del licitador, éste, tiene la obligación de hacerlo del conocimiento del licitador, es decir, la *convocatoria* debe notificar su resolución al oferente ganador, con el propósito de sentar las bases para el perfeccionamiento del contrato.

El contrato se perfecciona con el otorgamiento de ese documento, es decir, a partir de la firma del contrato, el cual servirá, además, como el 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 aquel.

### ➤ Vicios de la Licitación

El autor Rafael de Pina Vara indica que, el vicio en la *voluntad*, es el "efecto que el error, la violencia o el dolo producen en el consentimiento, consistente en la invalidez del acto a cuya formación han concurrido".<sup>258</sup>

Roberto Dromi destaca que pueden darse vicios en el procedimiento, de ahí que este autor destaca que "las reglas del ordenamiento jurídico administrativo condicionan toda la actividad de la administración a los principios de legalidad, jerarquía *normativa*, razonabilidad, proporcionalidad igualdad, transparencia, buena fe y equidad. Estas constituyen las bases jurídicas comunes al procedimiento administrativo, tanto de preparación de la *voluntad* unilateral como contractual (procedimiento licitatorio).

Dromi señala que, "los vicios en la voluntad contractual administrativa pueden ser ajenos o provocados por el particular, en la oferta (error, dolo, violencia, incapacidad, inhabilidad, etcétera) y propios, o producidos por la decisión del órgano licitante en la adjudicación (error, dolo, desviación de poder, arbitrariedad).

Los vicios en el procedimiento licitatorio, pueden ser generados por el proponente u oferente, así como por el órgano convocante, se tiene que los vicios se pueden generar en cualquiera de las fases del desarrollo de la licitación, cuando esta, no se realice de conformidad a los principios y normas, que regulan todo el procedimiento precontractual, lo que puede generar la anulación tanto de todo lo actuado, como del contrato que se llegase a derivar de dicho procedimiento.

---

<sup>257</sup> Dromi Roberto. Op. cit. p. 463.

<sup>258</sup> De Pina Vara, Rafael y De pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. POITÚa, 2000. p. 497.

La nulidad del procedimiento licitatorio o del contrato que se derive de él, por vicios, que se generen en el primero, se deriva, por que alguna de las partes se manifieste, exprese o denuncie su inconformidad, ante la instancia respectiva, por que se haya violado, o quebrantado, alguno de los principios señalados, que traiga como consecuencia, la afectación de sus intereses. En otros términos, el licitante o el licitador, puede invocar la defensa de sus derechos, cuando presuman, la presencia de actos irregulares, que pongan en entredicho, la licitud del proceso en cuestión.

Lucero Espinosa Manuel agrega en torno a esta situación que, "el sistema jurídico mexicano establece la vía de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los oferentes, así como los medios de que dispone el Estado, para lograr por sí y ante sí la reparación de los daños o perjuicios que se le hayan causado con motivo de los vicios de la licitación.

De acuerdo a Roberto Dromi, los vicios se pueden clasificar en cuatro grupos, en función al momento de que se produzcan en alguna de las etapas del procedimiento; a saber: previos a la adjudicación; en la adjudicación; posteriores a la adjudicación y previos a la formalización del contrato; y en la formalización y ejecución del contrato.

Fernández Ruiz Jorge, por su parte distingue como vicios de la licitación, los que se pueden generar por la carencia o insuficiencia presupuestal; los defectos relativos a la convocatoria; los defectos relativos a las bases de la licitación, las irregularidades en la apertura de las ofertas; y las anomalías que se den en el fallo.

Es conveniente hacer referencia a la clasificación, que sobre los vicios, expone Manuel Lucero, en su libro *La Licitación Pública*: anteriores al llamado; en las bases de la licitación; en la publicación; en la presentación y en la apertura de ofertas; en la adjudicación; y los posteriores a la adjudicación.

### ➤ **Desarrollo de la licitación pública de obras públicas**

En virtud de que la Ley objeto del presente trabajo, señala en su artículo 28, que por regla general, los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se adjudicaran a través de licitación pública, a continuación, se hará alusión a los principios y criterios que fundamenten y sirven de base para el desarrollo del procedimiento que establece dicho ordenamiento.

En correspondencia al multicitado artículo constitucional, la Ley de Obras Públicas dispone que para llevar a cabo el proceso licitatorio, es necesario que se realice una convocatoria

pública, para que libremente se presenten las proposiciones solventes en sobres cerrados, para que sean abiertos públicamente.

La norma, citada tiene por objeto, el asegurar a través de dicho método, la obtención de las mejores condiciones para el Estado, en términos de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias que se estimen pertinentes de acuerdo con lo dispuesto, por esta Ley.

El artículo 28, en su segundo párrafo aun cuando alude a la entrega de un sobre, el mismo numeral, en su tercer y cuarto párrafo, hace referencia a la entrega de proposiciones, es decir, sugiere la existencia de dos. Esta, potencial irregularidad, en cuanto a la forma y número de ofertas, queda totalmente aclarada en su artículo 36, que dispone, que la entrega de proposiciones se hará en dos sobres cerrados.

Es prudente destacar que la entrega de proposiciones de acuerdo a la Ley y al artículo en comento, puede hacerse a elección del licitador, en el lugar en donde se celebre el acto de presentación y apertura de proposiciones; o bien enviarlo a través del servicio postal o de mensajería, o por conducto de los medios remotos de comunicación electrónica de acuerdo a lo que establezca la convocante de conformidad a las disposiciones administrativas, que sobre el particular, emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo en cuestión, es que las proposiciones deben ser firmadas autógrafamente por los licitadores o sus apoderados. Por lo que hace a las ofertas que se envíen a través de los medios remotos de comunicación electrónica, la Ley establece que en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán medios de identificación electrónica, que producirán los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos correspondientes, y en consecuencia, dichas proposiciones tendrá el mismo valor probatorio.

El término, convocatoria, de acuerdo con el Diccionario de la Academia, refiere al "anuncio o escrito con que se cita o llama a distintas personas para que concurran a un lugar o acto determinado".

Dentro del ámbito de procedimiento licitatorio la convocatoria pública, expresa la invitación general e indeterminada, que un órgano, público competente hace de manera abierta a todos los interesados, que quieran participar en dicho procedimiento.

"El llamado a licitación o convocatoria es la decisión unilateral del ente público licitante, por lo que se decide la realización del contrato, sujetándose a las bases y cláusulas elaboradas para su preparación y ejecución. En este acto se determina la convocatoria a los interesados para que formulen propuestas u ofertas".<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 277.

La convocatoria, además de ser uno de los requisitos primarios y básicos de la licitación, es la expresión concreta del principio de concurrencia o no discriminación, que posibilita la competencia y oposición entre los interesados, en dicho procedimiento, por un lado, y por el otro, prohíbe que el órgano convocante, establezca condiciones restrictiva o, que impida el acceso a este procedimiento.

"Por medio del llamado a licitación, la administración explica a los interesados lo que desea y aclara cuando y donde deberán ofrecer sus propuestas. Esclarece, además tanto la forma por la cual se examinarán y calificarán las propuestas como los criterios que regirán la elección de la mejor, así como también las condiciones en que pretende realizar el contrato".<sup>260</sup>

Roberto Dromi, al respecto señala que el llamado a la licitación debe ser claro y preciso, indicando el organismo de la administración ante el cual debe concurrir, el objeto de la contratación, en sus detalles generales, y los demás puntos importantes que puedan influir para que cualquier persona decida su concurrencia al llamado.

La convocatoria pública o llamado licitatorio, de conformidad al artículo 31 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, puede hacer referencia a una o más obras o servicios conexos, con las mismas, y debe considerar como requisitos básicos, los siguientes.

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- II. La forma en que los licitadores deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en los que los interesados podrán obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas.
- IV. Fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones y de la visita al sitio de realización de los trabajos.
- V. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del Capítulo de Compras del Sector Público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.

---

<sup>260</sup> Ibídem. p. 278.

- VI. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
- VII. La descripción general de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse parte de los mismos.
- VIII. Plazos de ejecución de los trabajos determinados en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían.
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 51 de la Ley.
- XI. Determinación, en su caso, del porcentaje de contenido nacional, y
- XII. Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos.

La publicación de la convocatoria, está regulada expresamente en la Ley en su artículo 32, que establece que ésta se difundirá en el Diario Oficial de la Federación.

La inserción del llamado a la licitación, se hará en la sección especializada del órgano Oficial señalado, y debe publicarse, los días martes y jueves. Cabe destacar, que la publicación de las convocatorias, deben sujetarse a los requisitos establecidos por el órgano encargado del Diario Oficial de la Federación para su ingreso y a los costos de publicación que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las convocatorias de referencia, además de publicarse en el Diario citado, también se difundirán a través, del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, más conocido como Compranet.

Es importante señalar por lo anterior que de acuerdo al artículo 18 del Reglamento de la Ley, la licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y concluye con el fallo correspondiente.

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, cuando menos con seis días naturales de anticipación a la fecha señalados para la

presentación y apertura de proposiciones, siempre que estos, se hagan del conocimiento de los interesados, a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

Dromi agrega que la publicación constituye una fase inicial del procedimiento, por cuanto es el medio de comunicación del licitante con los posibles oferentes. Si falta o no se efectúa debidamente, la concurrencia de postores desaparece o se reduce.

Así mismo, este autor señala que "el incumplimiento de la publicación o la publicación incompleta, confusa, deficiente o imprecisa, provocan la nulidad del procedimiento de contratación, por inicio de forma y, por supuesto, del contrato mismo si hubiera sido celebrado".<sup>262</sup>

Raúl Ramírez Medrano señala que las bases de la licitación "es el documento mediante el cual se expresan de manera específica las características técnicas de los satisfactores que se pretenden adquirir, debiéndose señalar, además, las circunstancias económicas y financieras que rigen la licitación. Dicho de otra manera, es la adecuación de la Ley a las circunstancias específicas de la licitación de que se trate".

Por su parte, Roberto Dromi comenta que "el pliego de bases y condiciones es un documento que tiene particular importancia en la regulación de la actividad contractual de la Administración. El pliego o programa contractual, es el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante. En el se especifica el suministro, obra o servicio que se licita, las condiciones a seguir en la preparación y ejecución del contrato y los derechos y obligaciones de los oferentes y el futuro contratista".

"Las bases o pliego de licitación incluye condiciones específicas de tipo 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, en cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas al contenido del contrato a celebrar">

La elaboración del pliego de condiciones es una actividad y/o etapa, fundamental dentro del procedimiento licitatorio, ya que a través de las bases, la administración pública federal, establece qué es lo que quiere contratar, la forma y las condiciones de cómo lo realizará, así como las obligaciones y responsabilidades de la convocante y de los participantes o proponentes.

---

<sup>261</sup> Ibidem. p. 304.

<sup>262</sup> Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 41.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 33, determina que las bases de licitación pública se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que señale la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previa al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo.

Las dependencias y entidades como pauta general y de conformidad al artículo 19 del Reglamento de la Ley, deben al momento de elaborar sus bases de licitación de obras y servicios, considerar entre otros aspectos los siguientes:

- Atendiendo a las características, magnitud y complejidad de los trabajos a realizar, deberán contener los elementos necesarios para que la presentación de propuestas, por parte de los licitantes, sea completa, uniforme y ordenada, debiendo utilizar los formatos e instructivos elaborados y proporcionados por las dependencias o entidades. En caso de que el licitante presente otros formatos, estos deberán cumplir con cada uno de los elementos requeridos por la convocante.
- Cuando la ejecución de los trabajos se realice en más de un ejercicio presupuestario, se deberá informar a los licitantes el importe estimado para ejercer en el primer ejercicio, así como el origen del mismo.
- Dividir el catálogo de conceptos en las partidas y subpartidas que se requieran para la realización de los trabajos de acuerdo a sus características, complejidad y magnitud; tratándose de contratos a precio alzado, se deberán indicar las actividades y, en su caso, las subactividades en que se dividirán los mismos.
- Que los requisitos estén particularizados para cada obra o servicios que se soliciten.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece en su numeral 33, que el documento que contenga las bases deberá reunir los requisitos siguientes:

- i. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- ii. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante.
- iii. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar

de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato.

- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes.
- V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
- VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago.
- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas.
- VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley.
- IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto.
- X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación.
- XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes.
- XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos.



- XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- XIV. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan:
- XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del periodo comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones.
- XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse.
- XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
- XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes.
- XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago.
- XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto, y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridas por el proyecto.
- XXI. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley.
- XXII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación, y

XXIII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, los que no deberán limitar la libre participación de éstos.

El artículo 33, en su último párrafo destaca la sujeción de la administración pública, al principio de legalidad, en virtud de que dicho numeral dispone, que para la participación, contratación o adjudicación en obras públicas y servicios relacionados con las mismas no se podrá exigir al particular requisitos distintos a los señalados por la Ley. En tal sentido, las bases que elaboren y expidan las dependencias y entidades, no pueden incorporar cláusulas ilegales o violatorias, que contravengan los ordenamientos normativos, ya que las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la Ley les autoriza.

Los órganos convocantes están obligados a permitir que los interesados revisen las bases, previamente a su adquisición. La consulta se puede efectuar en el lugar que indique la dependencia o entidad, que realice el llamado, o bien, a través de los medios de difusión electrónica, que establezca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De conformidad con la fracción III del artículo 31 de la LOPSRM el costo de venta de las bases, se fijará en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen.

El reglamento de la ley, en su artículo 22, dispone que cuando se establezca un costo para la adquisición de las bases, el costo de venta deberá determinarse dividiendo el monto de los gastos en que haya incurrido la convocante, exclusivamente por concepto de publicación de la convocatoria en el D.O.F., y de reproducción de los documentos que integran las bases, entre el número de interesados que estima las adquirirán; por lo que no podrán incluirse los costos relativos a indirectos, asesorías, estudios, materiales de oficina, mensajería u otros que aunque tengan relación en la preparación de las bases, no estén incluidos en la Ley.

El pago de las bases, de acuerdo al artículo señalado, en el párrafo anterior, debe hacerse en la forma y en el lugar indicado en la convocatoria, ya que este requisito, es indispensable, para que el licitante pueda participar en el procedimiento por lo que la convocante, tendrá que expedirle el recibo correspondiente, dado que en el sobre de la propuesta técnica, el licitante deberá anexar fotocopia del mismo, siempre y cuando, esta situación, se haya establecido en las bases de licitación.

El reglamento en el mismo artículo referido, establece la posibilidad de que las bases podrán ser entregadas gratuitamente a los interesados; según lo determine la convocante.

Al igual que las convocatorias, las bases pueden ser objeto de modificación en términos de plazos u otros aspectos, siempre y cuando los cambios que se realicen no tengan por finalidad limitar el número de licitadores. Las transformaciones, que se le hagan tanto a la convocatoria, como al pliego de condiciones de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se pueden efectuar a partir de la fecha en que sea publicada la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de las plicas o proposiciones.

El numeral 35 de la Ley en comento indica que debe considerarse, en torno a la modificación de las bases, lo siguientes:

1. Los cambios, en ningún caso podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de los trabajos convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos.
2. Las modificaciones que resulten de la junta o juntas de aclaración, serán consideradas como parte integrante de las propias bases de licitación.
3. Las variaciones que se hagan a los pliegos de condiciones, se comunicaran a los interesados, a través de un aviso que se publique en el Diario Oficial de la Federación, para que éstos ocurran ante la dependencia o entidad convocante, para que de manera específica conozcan las modificaciones respectivas.
4. Las modificaciones que se deriven de la o las juntas de aclaración, no requieren de la publicación del aviso señalado, siempre y cuando, se entregue copia del acta correspondiente, a cada uno de los licitadores, que hayan comprado las bases de licitación.

Roberto Dromi señala con respecto a las modificaciones a las bases, que si bien, en principio la Administración, no debiera realizar ningún cambio a las mismas, una vez que se haya efectuado a la licitación, existen razones de oportunidad, mérito o conveniencia, para introducir cambios a los pliegos de condiciones, ya que la contratación administrativa debe fundarse en el principio de razonabilidad para cumplir con el fin público comprometido. Evidentemente, las modificaciones que se realicen a las bases, deberán atender a determinadas circunstancias, pero sin que ello signifique un menoscabo a los principios de igualdad y libre concurrencia del procedimiento licitatorio.

Las dependencias y entidades, antes del acto de presentación y apertura de proposiciones, deben realizar junta de aclaración de bases con el fin de que los interesados puedan exponer sus dudas, o bien tengan necesidad de información adicional, o alguna aclaración sobre datos técnicos, administrativos o legales; para la formulación de sus propuestas, es

decir, esta tendrá como propósito aclarar y contestar preguntas sobre cualquier aspecto que pueda plantearse en relación con la obra.

Concomitantemente a lo que dispone la Ley, el reglamento de la misma, en su artículo 22, establece que la junta de aclaraciones deberá ser posterior a la visita al sitio de realización de los trabajos. Así mismo, dicho precepto, señala que:

1. Podrán celebrarse el número de juntas que se consideren necesarias atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos a realizar; debiendo notificar a los licitantes en cada junta, la nueva fecha de celebración.
2. Los licitantes que hayan adquirido las bases, podrán asistir y solicitar aclaraciones o modificaciones a las bases, sus anexos y a las cláusulas del modelo de contrato, quedando a juicio de la convocante su procedencia, debiendo considerar lo dispuesto en la Ley y este reglamento.
3. De toda junta de aclaraciones se levantara una acta, que contendrá la firma de los asistentes y las preguntas formuladas por los licitantes y las respuestas de la dependencia o entidad y, en su caso, los datos relevantes de la visita al sitio de realización de los trabajos.
4. Deberá entregarse copia del acta, a todos los asistentes a las juntas de aclaración y ponerse a disposición de los ausentes, en las oficinas de la convocante o por medios de difusión electrónica.

Además de lo anterior, el artículo 22 del reglamento de la Ley, señala que las dependencias y entidades, podrán recibir preguntas adicionales con posterioridad a la junta de aclaraciones, debiendo dar contestación antes de que termine el último día de la venta de bases.

Los interesados en participar en el proceso licitatorio, deben, como ya se indico con anterioridad adquirir las bases o pliego de condiciones, ya sea en el lugar que haya indicado la convocante, o bien, a través del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (Compranet), evidentemente, la compra de las bases conlleva el registro del interesado, situación, que le otorga el derecho a participar en el proceso, para que este, éste en condiciones de elaborar sus propuestas u ofertas y presentarlas, conforme a las condiciones establecidas en el pliego y de acuerdo en la fecha establecida, logrando así el carácter de licitador.

El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, de acuerdo a lo establecido en el

artículo 34 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de .

- ✓ Veinte días naturales, cuando se trate de Internacionales, y
- ✓ Quince días naturales, en el caso de nacionales.

"Cuando no puedan observarse los plazos indicados, en este artículo porque existan razones justificadas del área solicitante de los trabajos, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.w

En materia de Compras del Sector Público dentro del Marco de los Tratados de Libre Comercio, los plazos para la recepción de oferta en licitaciones abiertas, no pueden ser inferiores a cuarenta días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, de conformidad al artículo 1010. El plazo de cuarenta días, puede reducirse a no menos de veinticuatro días de acuerdo a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 1012, relativo a los plazos para la licitación y la entrega de conformidad al Tratado de Libre Comercio de América del Norte",<sup>264</sup> por lo que toca, a los otros tratados, que tiene fundados México con otros países, las reglas en materia de plazos, son iguales a las establecidas en el Tratado de referencia.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece y reconoce, que las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales. El artículo 30 del ordenamiento citado señala que las:

- a) Nacionales, es cuando únicamente pueden participar personas (físicas o morales) de nacionalidad mexicana; e
- b) Internacionales, cuando pueden participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

El artículo citado dispone que sólo se podrán realizar licitaciones internacionales cuando:

- a) Resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados.
- b) Previa investigación que realice la convocante, los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de los trabajos o sea conveniente en términos de precio.

---

<sup>263</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Artículo 36*. Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF. S. A.

<sup>264</sup> Compras del Sector Público del Tratado de Libre Comercio del Norte. Capítulo X. Seminario del mismo nombre en el INAP.

- c) Habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presenten propuestas.
- d) Así se estipule para las contrataciones financiadas con crédito externos otorgados al gobierno federal o con su *aval*.

En materia de Tratados de Libre Comercio, es oportuno señalar y definir los procedimientos de licitación, que estos consignent, a saber:

- a) "Licitación abierta; significa procedimientos en los que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas.
- b) Licitación restringida; significa procedimientos mediante los cuales una entidad se comunica individualmente con proveedores, solo en las circunstancias y de conformidad con las condiciones descritas en el artículo 1016.
- c) Licitación selectiva; significa procedimientos en que, en los términos del artículo 1011, pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo".<sup>265</sup>

La denominada licitación abierta es la que, en términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se identifica como licitación pública de carácter internacional, bajo la cobertura del Capítulo de Compras del Sector Público de algún tratado. Los otros dos procedimientos, de conformidad a la legislación mexicana, se ubican dentro de lo que la Ley señalada tipifica como excepcional a la licitación pública, que será tratado de manera específica en otra sección del presente trabajo.

El artículo 36 de la Ley de referencia, establece que la entrega de las proposiciones se hará en dos sobres cerrados, que contendrán, por separado la propuesta técnica y la propuesta económica. La documentación distinta a las propuestas podrá entregarse, a elección del licitador, dentro o fuera del sobre que contenga la técnica.

El reglamento de la ley, en su artículo 23, señala que los licitantes preparan sus propuestas conforme a lo establecido en las bases, así como en las aclaraciones y modificaciones que, en su caso, afectan a aquellas. Además, el reglamento señala que los licitantes deben firmar cada una de las fojas que integran su proposición y estas, deben ser entregadas en sobres por separado, claramente identificados en su parte exterior y completamente cerrados.

---

<sup>265</sup> Compras del Sector Público del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Capítulo X. *Artículo 1025, Definiciones*. Seminario las Compras del Sector Público en el Marco del Libre Comercio y las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas. INAP, 2000.

A lo anotado debe agregarse que el ordenamiento citado, establece en su numeral 24, que las dependencias y entidades deben solicitar a los licitantes que anexen a sus propuestas, los documentos siguientes:

1. Escrito en el que manifieste el domicilio para oír y recibir todo tipo de modificaciones y documentos que deriven de los actos del procedimiento de contratación, y en su caso del contrato respectivo.
2. Escrito mediante el cual declare, bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra en alguno de los supuestos que establece el artículo 51 de la Ley.
3. Declaración fiscal o balance general auditado de la empresa, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, con el que se acredite el capital contable requerido por la convocante.
4. Identificación oficial vigente con fotografía, tratándose de personas físicas, y
5. Escrito mediante el cual la persona moral manifieste, bajo protesta de decir verdad, que su representante cuenta con facultades suficientes para comprometer a su representada.

Es conveniente, que el lector, se remita al numeral citado, ya que dicho artículo, establece y precisa, otra serie de aspectos, que son fundamentales, para la correcta y adecuada presentación de los documentos indicados, en los párrafos anteriores.

En el caso concreto de las propuestas técnicas y económicas, el reglamento en sus artículos 26 y 27, respectivamente, dispone de manera específica, una serie de documentos, que las dependencias y entidades podrán solicitar a los licitantes, como parte del contenido de sus ofertas. Cabe destacar que los requisitos, que se disponen en dichos artículos, sin menospreciar otros factores, son fundamentales y determinantes, para que las áreas convocantes obtengan las mejores condiciones, situación por la cual, se sugiere a los interesados remitirse y analizar de manera específica el contenido de dichos preceptos.

Es oportuno señalar que la ley, en su artículo 36, dispone que previo al acto de presentación y apertura de ofertas, las convocantes podrán efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la propuesta técnica y económica. Lo anterior será optativo para los licitadores, por lo que no se podrá impedir el acceso a quienes hayan cubierto el costo de las bases y decidan presentar su documentación y proposiciones durante el propio acto.

El reglamento de la ley, en su precepto 25, señala que el registro previo de participantes a que alude el artículo 36 de la Ley, solamente podrá utilizarse para agilizar los procedimientos de contratación, por lo que, en ningún caso, será considerado como una preselección o precalificación de licitantes.

Una vez iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, los servidores públicos que intervengan en los mismos se abstendrán de efectuar cualquier modificación, adición, eliminación o negociación a las condiciones de las bases y/o a las propuestas de los licitadores, a fin de evitar vicios en el procedimiento e incurrir en responsabilidad por contravención a lo establecido por la Ley en comento.

Es importante destacar que no es admisible establecer como requisito para participar en las licitaciones, que la persona que asista a entregar la propuesta cuente con poderes de representación de la persona física o moral en cuyo nombre presente aquella. En este caso será suficiente contar con una carta poder simple e identificación, toda vez que la persona que suscriba la proposición en la licitación es la que debe contar con los documentos notariales que lo acrediten como apoderado o administrador con las facultades legales expresas para comprometerse y contratar en nombre y representación de aquellas.

Una vez hecha las acotaciones anteriores, es necesario citar que el artículo 36 en su segundo párrafo establece que dos o más personas podrá presentar conjuntamente proposiciones en las licitaciones sin necesidad de constituir una sociedad o nueva sociedad en casos de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezcan con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de los trabajos que cada persona se obligara a ejecutar, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones. En este supuesto la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para este acto haya sido designado por el grupo de personas.

El reglamento de la ley, en su artículo 28, dispone que para que dos personas presenten una sola proposición, en un procedimiento de licitación, sin necesidad de que constituyan una sociedad o una nueva sociedad, deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. Bastará la adquisición de un solo ejemplar de las bases.
- II. Deberán celebrar entre sí un convenio privado, el que contendrá lo siguiente:
  - a) Nombre y domicilio de los integrantes, identificando, en su caso, los datos de los testimonios públicos con los que se acredita la existencia legal de las personas morales de la agrupación.



- b) Nombre de los representantes de cada una de las personas identificando, en su caso, los datos de los testimonios públicos con los que se acredita su representación.
  - c) Definición de las partes del objeto del contrato que cada persona se obligaría a cumplir.
  - d) Determinación de un domicilio común para oír y recibir notificaciones.
  - e) Designación de un representante común, otorgándole poder amplio y suficiente, para todo lo relacionado con la propuesta, y
  - l) Estipulación expresa que cada uno de los firmantes quedará obligado en forma conjunta y solidaria para comprometerse por cualquier responsabilidad derivada del contrato que se firme.
- iii. En el acto de presentación y apertura de propuestas el representante común deberá señalar que la proposición se presenta en forma conjunta. El convenio a que hace referencia la fracción anterior se incluirá en el sobre que contenga la propuesta técnica. La convocante deberá revisar que el convenio cumple con los requisitos exigidos, y
- IV. Para cumplir con el capital contable mínimo requerido por la convocante, se podrán sumar los correspondientes a cada una de las personas integrantes.

El acto de presentación y apertura, será presidido por el servidor público, que haya sido designado por parte de la dependencia o entidad, el cual, obviamente, debe contar con las facultades y atribuciones correspondientes que le permitan desempeñar dicha función. El servidor público, que sea designado para tal objeto, deberá estar presente durante el desarrollo de los actos y será la única persona con autoridad para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado en los términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (art. 30 del RLOPSRM).

En este punto particularmente, es conveniente señalar, que el reglamento de la ley, en su artículo 35, dispone que todos los actos que se lleven a cabo dentro de la licitación serán de carácter público, a los que podrán asistir los licitantes cuyas propuestas hayan sido desechadas durante el procedimiento de contratación, así como cualquier persona que, sin haber adquirido las bases, manifieste su interés de estar presente en dichos actos, bajo la condición de que deberán abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos y registrar su asistencia.

Las propuestas en cada etapa de conformidad al artículo 29 del reglamento de la ley, deben analizarse a su vez en dos formas, una cuantitativa, donde para la recepción de las

propuestas solo bastará con la presentación de los documentos, sin entrar a la revisión de su contenido; otra cualitativa donde se realiza el estudio detallado de las propuestas presentadas, a efecto de que las dependencias y entidades tengan los elementos necesarios para determinar la solvencia de las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas.

En la fecha, hora y lugar señalados en la convocatoria, así como en el pliego de condiciones se procederá a la apertura de las plicas que contengan las propuestas u ofertas. En esta reunión, deberán estar presentes el o los servidores públicos que haya designado la convocante, uno de los cuales presidirá el acto. Así mismo a dicha junta, asistirán los licitadores o sus representantes legales que quieran asistir al evento. El servidor público que presida la reunión, nombra a cada uno de los participantes que hayan asistido, para que estos entreguen su proposición y demás documentos solicitados en sobres cerrados en forma inviolable.

El artículo 37 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que el acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas.

En la primera etapa, la mecánica que se sigue es la siguiente:

1. Se reciben las proposiciones en sobres cerrados.
2. Se procede a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente.
3. Se desechan las ofertas que omitan alguno de los requisitos exigidos.
4. Por lo menos un licitador, si asistiere alguno, y dos servidores públicos de la convocante presentes, rubricarán las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la dependencia o entidad en las bases de licitación.
5. Las personas señaladas, en el párrafo anterior también rubricarán los sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de los licitantes, incluidos los de aquellos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas.
6. Los sobres rubricados quedan en custodia de la convocante, quien de estimarlo necesario podrá señalar nueva fecha, lugar y hora en que se dará apertura a las propuestas económicas.

Además de lo anterior, durante la primera etapa se levantará una acta, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas para su análisis y las que se desechen, señalando las causas que motivaron dicho desechamiento. El acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación.

La ley en su artículo 37 establece, las principales directrices que deben seguirse y cumplirse, como parte del proceso de la primera etapa, el reglamento, por su parte, también establece en sus artículos 31 y 32, una serie de disposiciones con respecto a dicho evento. El numeral citado en primer término, establece, que el acto, se inicia con la apertura de las propuestas técnicas de los licitantes que asistan al acto, y posteriormente, a la de los participantes que hayan enviado sus ofertas por servicio postal, de mensajería o medios remotos de comunicación electrónica. Por su parte, el artículo 32 señala la obligación, que tienen las dependencias y entidades, de elaborar una acta al concluir esta primera etapa, así como los elementos mínimos, que deben considerarse, como parte de dicho documento.

El artículo en comento agrega que la convocante procederá a realizar el análisis de las propuestas técnicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas.

En la segunda etapa, el precepto aludido, señala que una vez conocido el resultado técnico se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitadores cuyas propuestas técnicas no hubieran sido desechadas, y se dará lectura al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos.

Con base en lo anterior, por lo menos un licitante, si asistiere alguno y dos servidores públicos presentes, rubricarán el catálogo de conceptos, en el que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación. Bajo estas premisas, el reglamento de la Ley en su artículo 33, establece, que tratándose de contratos a precio alzado, se firmara el presupuesto de obra y en caso de contratos mixtos tanto el catálogo de conceptos de la parte a precios unitarios, como el presupuesto de obra de la parte del precio alzado.

El artículo 37, en su fracción V, párrafo segundo, establece que como parte de la segunda etapa se señalarán lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda a veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

La Ley de Obras, en su fracción sexta y última, del numeral 37, señala que como parte de la segunda etapa del acto de presentación y apertura de proposiciones, se levantará una acta, en la que se hará constar el resultado técnico, las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron.

En la segunda etapa, de igual forma que en la primera, el acta que se elabore será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de la fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación. La realización de esta tarea, conforme a lo que dispone el reglamento de la ley, en su artículo 34, implica que el acta, considere cuando menos, los siguientes aspectos:

- I. Fecha, lugar y hora en que se llevó a cabo dicha etapa.
- II. Nombre del servidor público encargado de presidir el acto;
- III. Nombre de los licitantes e importes totales de las propuestas que fueron aceptadas para su análisis cualitativo por las áreas designadas para ello.
- IV. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron desechadas, así como las causas que lo motivaron.
- V. Nombre de los licitantes cuyas propuestas técnicas hayan sido desechadas como resultado del análisis cualitativo de las mismas, así como las causas que lo motivaron, y
- VI. El lugar, fecha y hora de la junta pública donde se dará a conocer el fallo de la licitación. Si la dependencia o entidad convocante opta por no realizar dicho acto, se deberá dar a conocer el lugar y fecha a partir de la cual los participantes podrán conocer el fallo.

El artículo 38 de la Ley en comento, por lo que respecta a la evaluación de las proposiciones, señala que las dependencias y entidades deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

En este punto y debido a la importancia que tiene la evaluación como parte total del proceso licitatorio, a continuación se puntualizan, las acciones básicas que comprende el acto de

verificación de conformidad, con lo dispuesto en el precepto 38 del ordenamiento, que regula dichos trabajos.

<b>VERIFICACIÓN BÁSICA DEL CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS</b>	
<b>Obras Públicas</b>	<b>Servicios Relacionados con las Mismas:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Cumplimiento de las condiciones legales exigidas al licitante.</b></li> <li>- Que los <b>recursos propuestos por el licitante</b> sean los necesarios para ejecutar satisfactoriamente, conforme al programa de ejecución, las cantidades de trabajo establecidas.</li> <li>- <b>Que el análisis, cálculo e integración de los precios sean acordes con las condiciones de costos vigentes en la zona o región donde se ejecuten los trabajos.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplimiento de las <b>condiciones</b> 18-gales exigidas al licitante.</li> <li>- Que el personal <b>propuesto por el licitante</b> cuente con la experiencia, <b>capacidad</b> y recursos necesarios para <b>la realización</b> de los trabajos solicitados por la convocante en los <b>respectivos términos</b> de referencia.</li> <li>- Que los tabuladores <b>de sueldos</b>, la integración de las plantillas <b>y</b> el tiempo de ejecución correspondan <b>al</b> servicio ofertado.</li> </ul>

La Ley respectiva en su artículo 38, establece que en el caso de las obras públicas, por ningún concepto, se podrán utilizar, mecanismos de puntos y porcentajes, como mecanismos de evaluación, en tanto que, en el caso de los servicios relacionados con las mismas, sí se podrá aplicar dicho método, atendiendo a las características propias de cada servicio y siempre y cuando se demuestre su conveniencia.

Las asesorías y consultorías según el numeral citado, utilizarán invariablemente el mecanismo de puntos y porcentajes, como método de evaluación de propuestas, pero este se hará de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo de referencia establece que no serán objeto de evaluación las condiciones establecidas por las convocantes, que tenga por objeto facilitar la presentación de las ofertas y agilizar la conducción de los actos de licitación, así como cualquier otro requisito, cuyo incumplimiento por sí mismo no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no serán motivo para desechar sus propuestas.

La ley en sus artículos 36 y 37, describe de manera detallada y precisa, como deben desarrollarse las actividades de evaluación de las propuestas como antesala del fallo.

A continuación se señalan los aspectos, que las dependencias y entidades deben tomar en consideración, al momento de realizar, la evaluación de las propuestas técnicas.

- I. Que cada documento contenga toda la información solicitada.
- II. Que los profesionales técnicos que se encargarán de la dirección de los trabajos, cuenten con la experiencia y capacidad necesaria para llevar la adecuada administración de los trabajos.

En los aspectos referentes a la experiencia y capacidad técnica que deben cumplir los licitantes, se deberán considerar, entre otros, el grado académico de preparación profesional, la experiencia laboral específica en obras similares y la capacidad técnica de las personas físicas que estarán relacionados con la ejecución de los trabajos.

- III. Que los licitantes cuenten con la maquinaria y equipo de construcción adecuado, suficiente y necesario, sea o no propio, para desarrollar los trabajos que se convocan.
- IV. Que la planeación conceptual propuesta por el licitante el desarrollo y organización de los trabajos, sea congruente con las características, complejidad y magnitud de los mismos.
- V. Que el procedimiento constructivo descrito sea aceptable porque demuestra que el licitante conoce los trabajos a realizar y que tiene la capacidad y la experiencia para ejecutarlos satisfactoriamente; dicho procedimiento debe ser congruente con el programa de ejecución considerado en su propuesta, y
- VI. De los estados financieros, las dependencias y entidades de acuerdo con las características, magnitud y complejidad de los trabajos, determinarán en las bases de licitación, aquellos aspectos que se verificarán, entre otros.
  - a. Que el capital neto de trabajo del licitante sea suficiente para el financiamiento de los trabajos a realizar, de acuerdo con su análisis financiero presentado.
  - b. Que el licitante tenga capacidad para pagar sus obligaciones, y
  - c. El grado en que el licitante depende del endeudamiento y la rentabilidad de la empresa.

El reglamento establece de manera específica, además de los aspectos señalados, una serie de elementos y principios que las dependencias y entidades, deben seguir, con respecto al acto de evaluación de las ofertas con el fin de reducir al mínimo situaciones de carácter discrecional, sin que ello implique, que se limite el criterio de los servidores públicos, encargados de dicha función.

La Ley determina que una vez hecha la evaluación de las propuestas, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya proposición resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

La Ley establece ante la dificultad de que, dos o más proposiciones resultaren solventes, porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados, que el contrato se adjudicara al licitador que presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

Es conveniente señalar que "de acuerdo con nuestro régimen jurídico positivo para la selección del ce-contratante de la administración, no debe pensarse que el precio más bajo constituye la oferta más conveniente, ya que tal requisito sólo es uno de los posibles criterios que han de tomarse en cuenta para dicha selección, pero no el único, ya que también se deben considerar otros elementos como son: la capacidad técnica, económica y financiera del oferente, así como la calidad, la oportunidad y otras circunstancias pertinentes'<sup>v</sup>"

Manuel Lucero Espinosa dice que Fiaromi y Mata indican "que las reglas seguidas para adjudicar varían en función del contenido del contrato que se persigue, pudiendo pasar el precio ofrecido a un segundo rango en mérito a otros puntos de selección a) Idoneidad técnica y moral del contratista, b) Cualidades del Objeto del contrato y c) Solución financiera.

El artículo 38 en su último párrafo dispone que la convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo. El documento citado, contiene una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

El dictamen a que se alude en el párrafo anterior, de conformidad a lo que establece el artículo 38 del reglamento debe incluir los puntos siguientes:

- I. Los criterios utilizados para la evaluación de las propuestas.
- II. La reseña cronológica de los actos del procedimiento.

<sup>266</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La licitación Pública*. México. Editorial POITÚa, 1993. p. 86.

- III. Las razones técnicas o económicas por las cuales se aceptan o desechan las propuestas presentadas por los licitantes.
- IV. Nombre de los licitantes cuyas propuestas fueron aceptadas por haber cumplido con los requerimientos exigidos.
- V. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas hayan sido desechadas como resultado del análisis cualitativo de las mismas.
- VI. La relación de los licitantes cuyas propuestas se calificaron como solventes, ubicándolas de menor a mayor, de acuerdo con sus montos.
- VII. La fecha y lugar de elaboración, y
- VIII. Nombre, firma y cargo de los servidores públicos encargados de su elaboración y aprobación.

El acto del fallo puede hacerse mediante junta pública y este, será presidido por el servidor público que haya sido designado por la dependencia o entidad licitante, para tal efecto. El presidente, tomará la palabra para dar a conocer el resultado derivado de la evaluación de las proposiciones y por ende el nombre del licitador, que haya resultado ganador, por ser el que reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas, además de que garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas, motivo por el cual le es adjudicado el contrato para llevar a cabo los trabajos objeto de la licitación.

El fallo que emitan las dependencias y entidades, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la Ley, en su artículo 39, debe contener lo siguiente:

1. Nombre del participante ganador y el monto total de su propuesta, acompañando copia del dictamen que sirvió de base a la evaluación.
2. La forma, lugar y plazo para la presentación de las garantías.
3. En su caso, el lugar y plazo para la entrega de los anticipos.
4. El lugar y fecha estimada en que el licitante ganador deberá firmar el contrato, y
5. La fecha de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos.

El fallo de la licitación, si se hace en junta pública deberá realizarse en la fecha, lugar y hora, previamente establecidas. A dicho acto, podrán asistir los licitadores que hubieren



participado en los eventos de presentación y apertura de propuestas y al cierre de sesión, se levantará una acta, que deberá ser firmada por los asistentes, a quienes se les entregará copia de la misma.

El acta que se levante, hará constar la proposición triunfadora, su importe, plazo de ejecución, así como los pormenores del acto. Se dará lectura al acta y será rubricada en cada una de sus hojas y firmada al final de ésta por los licitadores, servidores públicos e invitados que intervinieron en el acto y se les entregará a cada uno copia de la misma. Se indicará la fecha, lugar y hora para la firma del contrato y ésta surtirá efectos de notificación legal de la adjudicación del contrato para el licitador triunfador.

El artículo 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, además de considerar la posibilidad de efectuar el acto anterior, también establece que en sustitución de la junta pública, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitadores, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

El numeral de referencia, también señala que los órganos licitantes, tienen la obligación, ya sea durante el acto de la junta pública o a través de la comunicación escrita de proporcionar por escrito a los licitadores la información acerca de las razones por las cuales sus propuestas no resultaron ganadoras.

El artículo 39 de la Ley en comento, en su último párrafo, establece que contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, dicho precepto acota que sí procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 83 del ordenamiento citado.

La explicación anterior muestra como "el procedimiento de licitación para seleccionar el cocontratante de la administración pública culmina, ordinariamente con el fallo de la licitación, el cual puede producirse en el sentido de determinar como co-contratante a uno de los licitadores, o bien optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles; o, por último declarar desierta la licitación.

En todo caso se debe fundar y motivar el fallo, habida cuenta que se trata de un acto administrativo por el cual la administración pública, previo análisis y evaluación de las plicas admitidas, resuelve cuál o cuáles son las más convenientes y, en consecuencia ubica a su autor o a sus autores como su co-contratante o sus co-contratantes; o en su caso se declara desierta la licitación">"

---

<sup>267</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo Contratos*. México. POITÚa, 2000. p. 184.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en su artículo 40 señala que las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de licitación o sus precios no fueren aceptables y expedirán una nueva convocatoria. En este mismo sentido el reglamento de la Ley reitera parte de estos criterios y añade, que otra causal para declarar desierta una licitación es el hecho de que no se reciba ninguna propuesta en el acto de presentación y apertura de proposiciones.

Además de la posibilidad de poder declarar desierta una licitación, las dependencias y entidades de conformidad el numeral citado, pueden cancelar dicho procedimiento, cuando se dé alguno de los supuestos o hipótesis siguientes:

1. Por caso fortuito.
2. Por fuerza mayor.
3. Existen circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de contratar los trabajos y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad.

El artículo 41 del reglamento de la ley, señala que las dependencias y entidades que realicen la cancelación de una licitación en términos del artículo 40 de dicho ordenamiento, deberán notificar por escrito a los licitantes y al órgano interno de control, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión, las razones justificadas que funden y motiven dicha determinación y cubrirán los gastos no recuperables que en su caso, procedan y siempre que sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente. Cuando se presente alguna situación de caso fortuito o fuerza mayor, la convocante deberá abstenerse de realizar pago alguno por tal motivo.

El reglamento en su artículo 42, señala que cuando la Contraloría determine la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante, el pago de los gastos no recuperables se ajustará a las formalidades previstas en el artículo 75 de la Ley, los que se limitarán a los siguientes conceptos:

- I. Costo de las bases de licitación.
- II. Costo de pasajes y hospedaje del personal que haya asistido a la visita al sitio de realización de los trabajos, a la junta de aclaraciones, a las etapas del acto de presentación y apertura de las proposiciones, al fallo de licitación, y a la firma del contrato, en el caso de que el licitante no resida en el lugar en que se realice el procedimiento.

- iii. Costo de la preparación de la proposición que exclusivamente corresponderá al pago de honorarios del personal técnico, profesional y administrativo que participó en forma directa en la preparación de la propuesta; los materiales de oficinas utilizadas y el pago por la utilización del equipo de oficina y fotocopiado, y
- IV. En su caso, el costo de la emisión de garantías.

#### **6.4.4. Procedimientos de adjudicación por excepción**

La invitación a cuando menos tres personas, al igual que la licitación pública, son procedimientos que se ubican dentro del sistema restrictivo, a través de la cual, la administración pública, selecciona a sus co-contratantes de conformidad al ordenamiento jurídico, que regula la adjudicación y contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

"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>v</sup>"

Es importante señalar, que los sistemas restrictivos, tienen como característica fundamental el que la selección del cocontratante, siempre esta sujeta, a un procedimiento especial, que puede ser complejo, o relativamente sencillo, pero que en uno u otro caso invariablemente existe, una regulación jurídica que impide que los órganos públicos elijan, en forma directa y discrecional o arbitraria a la persona, con la cual pretende contratar, sin que intermedie, o tenga que sujetarse, a un procedimiento específico previamente establecido, por uno o varios ordenamientos legales, sujetos a una jerarquía normativa.

Manuel Lucero Espinosa, en su obra *La Licitación Pública*, indica que "los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos 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 un tipo autónomo; aparte de estos procedimientos restrictivos también existen; b) La Contratación Directa; e) El Remate o Subasta; y d) El Concurso".

---

<sup>268</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. POITÚa, 2000. p. 320.

Con el objeto de ilustrar más ampliamente, al lector sobre el procedimiento de contratación, mediante invitación a cuando menos tres personas, es oportuno, ubicar esta forma de selección, dentro del contexto de la doctrina jurídica; para posteriormente, señalar las características, que este método adopta y debe seguir de acuerdo a las disposiciones, que para este efecto, establece la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Roberto Dromi señala sobre este particular que, "la licitación privada es el procedimiento de contratación en el que intervienen como oferentes sólo las personas o entidades expresamente invitadas por el Estado, es una invitación o pedido de ofertas dirigido a empresas o personas determinadas discrecionalmente para cada caso.

Suele denominarse también licitación cerrada, licitación restringida o licitación no formal, por oposición a la licitación pública abierta o formal".

La licitación privada, que en nuestro país se regula como "invitación a cuando menos tres personas", como un sistema restringido de selección del co-contratante de la administración pública, consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.

Este tipo de licitación se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados".<sup>269</sup>

A la licitación privada, también le son aplicables los mismos principios y normas que rigen a la licitación pública, en todo aquello que no se oponga a las diferencias y particularidades específicas entre ambos procedimientos de contratación.

En suma, la invitación a cuando menos tres personas, o invitación privada, o cerrada se rige, por los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que también aplica el procedimiento de licitación pública.

El derecho positivo mexicano y concretamente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece como regla de contratación la Licitación Pública y como excepción la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa.

En este contexto, el ordenamiento de referencia en su artículo 41 establece que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de

---

<sup>269</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 338.

invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, con estricta sujeción, a los principios y criterios que el propio numeral, determina para tal fin.

La elección de cualquiera de los procedimientos de excepción a la licitación, están sujetos de acuerdo al precepto indicado, a las siguientes reglas:

1. Deben fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.
2. El acreditamiento de los criterios y la justificación para el ejercicio de la opción, deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.
3. Se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos a ejecutar.
4. El titular del área responsable de la contratación de los trabajos, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito que acredite los criterios y la justificación para el ejercicio de la opción seleccionada y del dictamen en que se hará constar el análisis de las propuestas y las razones para la adjudicación del contrato.

El artículo 44 del reglamento de la Ley, señala que cuando las dependencias y entidades opten por no realizar licitación pública, el escrito a que alude el artículo 41 de la Ley, contendrá lo siguiente:

- I. Descripción general de los trabajos.
- II. El procedimiento de contratación seleccionado y la fundamentación del supuesto de excepción.
- III. Los criterios o razones que se tienen para justificar el ejercicio de la opción.
- IV. Fecha probable de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos.
- V. Nombre y firma del titular del área responsable de la ejecución de los trabajos, y
- VI. E/lugar y fecha de su emisión.

De conformidad a los artículos 42 y 43 de la Ley en comento, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando dichas excepciones, en términos de Roberto Dromi, se caractericen por: a) Estar expresamente contempladas, b) Ser de interpretación estricta y restrictiva, e) Tener carácter facultativo y d) Obligar a la administración a justificar su procedencia.

"Las excepciones al procedimiento licitatorio se fundan en cuestiones de imposibilidad legal, de naturaleza, o de hecho, o por motivos de conveniencia administrativa, o en otros supuestos, por atendible "razón de Estado" y seguridad pública"."

El precepto 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala once razones, supuestos o causas, que sirven de fundamento, para que las dependencias contraten trabajos, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, en tanto que el artículo 43 de dicho ordenamiento, establece que la administración pública federal, podrá recurrir a dichos métodos, cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que los contratos no se fraccionen para quedar comprendidos en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

La Ley prevé que las dependencias y entidades, seleccionen a su cocontratante, por medio de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, o bien, mediante adjudicación directa, el artículo 42, establece lo siguiente:

- I. El contrato sólo puede 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, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación o comprometan información de naturaleza confidencial para el gobierno federal.

<sup>270</sup> Dromi Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones. Ciudad Argentina, 1995. Pág. 135.

- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. 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 propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.
- VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas.
- VIII. Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
- IX. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.
- X. Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por: una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma. Sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o
- XI. Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

El reglamento en su artículo 45, establece que se considerarán fines militares aquellos que por su naturaleza estén destinados a realizar actividades, que tengan íntima relación con las misiones generales del ejército, fuerza aérea y armada nacionales, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas leyes orgánicas, quedando excluidas aquellas cuya naturaleza no tengan relación directa con los fines mencionados.

El artículo 43 norma o regla los procedimientos de la licitación privada (invitación a cuando menos tres personas) o adjudicación directa, con base a los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de conformidad a los siguientes criterios y fundamentos:

1. Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que por sí mismas realicen las contrataciones, los montos a que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.
2. La suma de los montos de los contratos que se realicen al amparo de este artículo no podrá exceder del veinte por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal.
3. En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, de manera indelegable y bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control.
4. En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación de los trabajos en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

➤ **Adjudicación, mediante invitación a cuando menos tres personas**

El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, estará sujeto, a las siguientes reglas, sin menoscabo de los principios, criterios y demás disposiciones, que establecen los preceptos 41, 42 Y 43, a saber:

- a) El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas.
- b) La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de las personas físicas o morales invitadas.
- e) Invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control al acto de presentación y apertura de ofertas.
- d) Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente.
- e) En las bases se indicarán según las características, complejidad y magnitud de los trabajos, aquellos aspectos que correspondan al artículo 33 de la Ley en cuestión.



- f) Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada contrato, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- g) El carácter nacional o internacional del procedimiento, se determinara de conformidad a lo establecido en el artículo 30 de esta Ley.
- h) El procedimiento, se sujetara a las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables.

En todo lo no previsto en los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, le serán aplicables, en lo procedente, las reglas que para la licitación pública prevé el reglamento. La inasistencia del representante del órgano interno de control invitado, no será impedimento para continuar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas (art. 48 del RLOPSRM)

En suma, la tramitación de este procedimiento debe ajustarse a los conceptos, valores e ideas fundamentales, que constituyen la moralidad administrativa, consignada tanto en el 134 constitucional, como en la propia Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Así mismo, dicho procedimiento debe circunscribirse a los principios, lineamientos y directrices que operan para la licitación Pública, principalmente en lo que se refiere a la mejor oferta.

Es conveniente señalar, que tanto el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, como el de la licitación pública, parten del principio de la concurrencia competitiva y aplican en la adjudicación el criterio de la mejor oferta, es decir, seleccionan como cocontratante, a aquella persona, que presente la propuesta más conveniente.

#### ➤ **Criterios y principios de adjudicación directa**

"La contratación directa es el procedimiento por el cual el Estado elige directamente al contratista sin concurrencia, puja u oposición de oterentes"."

"En la contratación directa, como sistema restrictivo, la selección del cocontratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la administración pública debe elegir, de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva. Por ello debe efectuarse con gran cuidado, ya que como se ha señalado la administración en ejercicio de sus facultades de contratación debe velar por los intereses públicos, ya que una contratación mal efectuada puede perjudicar esos ntereses",'?"

---

<sup>271</sup> Dromi Roberto. Op. cit. p. 117.

<sup>27</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. pp. 340 Y 341.

"Este procedimiento de selección del contrato se haya autorizado en los casos previstos por la regulación positiva: monto menor, urgencias adicionales, reservas o secreto de Estado, capacidad especial, marca o privilegio, monopolio, escasez, producto perecederos, semovientes, reparaciones, material docente y científico, contratos en otros Estados, contratos interadministrativos, licitación desierta o fracasada por ofertas inadmisibles".<sup>273</sup>

Jorge Fernández Ruiz nos dice que "a favor de la adjudicación directa de los contratos administrativos se aduce la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales co-contratantes mediante estudios de mercados, consultas y sondeos.

En contra del procedimiento de adjudicación directa de los contratos administrativos se argumenta no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, por ende, de competencia entre potenciales oferentes".<sup>274</sup>

En contraste, a la licitación pública y a la invitación a cuando menos tres personas, la adjudicación directa como parte del sistema restrictivo de contratación gubernamental carece de un procedimiento específico, detallado y ordenado para la selección del co-contratante, sin embargo, dentro del marco de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, subyacen una serie de principios, criterios y lineamientos, que marcan las directrices a seguir con respecto a la instrumentación de dicha forma de contratación.

La Ley en comento señala que existen una serie de supuestos normativos, que dan forma y cuerpo, a la contratación por adjudicación directa. Entre las hipótesis exclusivas que sirven de fundamento, para la realización de esta actividad, destacan las siguientes:

- a) Cuando después de dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, estos hayan sido declarados desiertos (art. 43, último párrafo).
- b) Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos (frac. 1; art. 42).
- e) Cuando el ganador de un contrato por causas imputables a él, no firme el contrato dentro de los 30 días naturales siguientes al de la notificación del fallo (art. 47).

---

<sup>273</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 118.

<sup>274</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-o* México. Porrúa, 2000. p. 201.

- d) Cuando las dependencias y entidades rescindan un contrato por causas imputables al contratista que hubiese resultado ganador de una licitación. En estos casos la adjudicación se hará al licitador, que haya presentado la siguiente proposición más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta inicial ganadora, no sea superior al diez por ciento (frac. VI; arto 42).

Establecidas las características específicas que sirven de fundamento, para la aplicación del método de contratación por adjudicación directa, cabe destacar que esta forma de selección, no se encuentra reglada de manera particular y detallada dentro de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, no obstante, a que en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional se establece que cuando la licitación pública no sea idónea para asegurar al Estado las mejores condiciones, la Ley establecerá las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que sirven para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez de las adjudicaciones que se hagan, por procedimientos distintos a la licitación pública, que es el método de contratación, que por regla general debe seguir al gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales.

La Ley y el reglamento como se apreció en los párrafos anteriores procuran en la medida de lo posible prever, todas y cada una de las acciones que pueden y deben aplicarse con respecto a los procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, sin embargo, dichos ordenamientos, no logran contemplar de manera precisa las acciones o medidas que deben instrumentarse, con respecto a la adjudicación directa, motivo por el cual, sería conveniente, que las dependencias y entidades, incluyeran algunas disposiciones al respecto, dentro de sus POBALINES ya que éstas conocen de manera específica sus necesidades y situaciones.

### 6.5.1. Marco referencial

Roberto Dromi señala que "la adjudicación tiene lugar una vez concluida la etapa de valoración de las propuestas. Es el acto por la cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento administrativo precontractual que completa el ciclo generador del acuerdo de voluntades">

El autor destaca que la adjudicación "constituye el acto administrativo, emitido por el licitante, por el que se declara la oferta más conveniente y simultáneamente se le acepta, individualizando la persona del contratista. Importa una declaración unilateral de voluntad emitida por el licitante, por medio de sus órganos competentes, y dirigida a la celebración del contrato. Con ella se distingue la mejor oferta y se elige al licitador más idóneo, atribuyéndole la ejecución de la obra, servicio o suministro objeto de la contratación".'?"

"Realizada la adjudicación debe notificarse al oferente 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, u obra correspondiente".'?"

La notificación, según Dromi, constituye un elemento del acto administrativo, forma parte de él. La adjudicación como acto administrativo, carece de eficacia mientras no sea notificada a los interesados. La comunicación fehaciente de la adjudicación afecta la vinculación o sujeción del adjudicatario.

Héctor Jorge Escala, por su parte opina que, "el contrato se perfecciona con el otorgamiento de ese documento, es decir, a partir de la firma del contrato, el cual servirá, además, 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".'?"

Es importante destacar que por regla general, las Leyes respectivas, que regulan la contratación de bienes, servicios u obras, invariablemente estipulan plazos, para que de manera obligatoria, tanto el licitante, como el licitador formalicen y/o firmen el contrato respectivo, después de un tiempo determinado, posterior a la notificación del fallo.

<sup>275</sup> Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. p. 419.

<sup>276</sup> Idem. p. 419

<sup>277</sup> Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. Porrúa, 2000. p. 337.

<sup>278</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. México. Porrúa, 1993. p. 59.

"La instrumentación o formalización del contrato de obra pública se hará de manera escrita, a través de un documento que no necesita elevarse a escritura pública notarial.

La celebración del contrato constituye el acuerdo de voluntades entre el órgano licitante y el particular licitador. Esta fusión de voluntades opera sin discusión de las cláusulas contractuales, pues se hace por adhesión del administrado, el cual se limita a aceptar dichas cláusulas, preparadas y redactadas por la administración pública".<sup>279</sup>

## 6.5.2. Conceptualización y métodos de contratación

### ➤ Definición de los contratos

"Etimológicamente la palabra contrato proviene del Latín *contractus*, la que a su vez deriva de la palabra *contrahere*, y que significa reunir, lograr, concertar, lo cual nos da la idea de un acuerdo de voluntades".<sup>280</sup>

Roberto Dromi agrega que "él término contrato proviene de *cum* y *traho*, venir en uno, ligar, unir, contraer, lo que indica la idea de acuerdo o convención bilateral, o sea, "con más de una parte"

Es conveniente hacer referencia a la opinión de Jorge Fernández Ruiz, en su obra, denominada *Derecho Administrativo -Contratos-*. El autor dice que "la palabra "contrato" proviene de la voz latina *contractus*, que quiere decir lo contraído, por ser el participio pasivo del verbo *contrahere*, derivado de *cum* y *traho*, traducibles como *venir en uno, ligarse*, lo que después se entiende como acuerdo de voluntades. En derecho romano el contrato venía a ser la convención que, por llevarse a cabo en la forma requerida por el derecho o por derivar de una causa tenida como idónea para crear una obligación, generaba acción y vinculaba obligatoriamente".<sup>281</sup>

El contrato, de acuerdo a los artículos 1792 y 1793 del Código Civil Federal, implica, el acuerdo de dos o más personas que producen o transfieren derechos y obligaciones. A mayor abundamiento, Jorge Fernández Ruiz dice que el contrato es el negocio jurídico consistente en el acuerdo de voluntades -cada una orientada por sus propios fines-, con el propósito de crear o transferir derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

<sup>279</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 87.

<sup>280</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 314.

<sup>281</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 10

Roberto Dormí, con base en el derecho argentino, dice que "el contrato es una categoría abstracta y genérica, una de esas figuras jurídicas que en sentido estricto significa un acuerdo de voluntades generador o creador de derechos y obligaciones. Conceptualización ésta aplicable tanto en los contratos de la administración como a los contratos entre particulares, cuya definición legal formula el Código Civil, .... "hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común destinada a reglar sus derechos".<sup>282</sup>

En términos generales, los contratos de acuerdo al ordenamiento legal que los regule, se pueden dividir conforme al sistema jurídico que los rija, en contratos civiles, mercantiles, laborales y administrativos.

"El contrato es una institución jurídica general del derecho, que se califica de administrativo cuando se den ciertas "modulaciones" que lo especifica y transforman en una unidad dentro del genero.

Los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, tales como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado. Sin embargo, dicha circunstancia no obsta a que se apliquen a los contratos administrativos las normas que rigen tal Instituto en el Código Civil, pues estas ultimas son respecto de aquellos principios generales de los que no cabe apartarse.s"

En adición a lo anterior, "la caracterización del contrato de la administración resulta: a) del objeto del contrato, es decir, las obras y servicios públicos cuya realización y prestación constituyen precisamente los fines de la administración; b) de la participación de un órgano estatal o de un ente público en ejercicio de la función administrativa, y e) de las prerrogativas especiales de la administración en orden de su interpretación, modificación y resolución".

Los contratos administrativos, como actos jurídicos, están integrados por una serie de elementos cuya presencia es esencial para su existencia. Estos elementos son sujetos, consentimiento objeto, causas, forma y finalidad<sup>284</sup> que en términos generales y sencillos, se pueden definir de acuerdo a las características que se presentan en la tabla siguiente:

---

<sup>282</sup> Dromi Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. 1995. p. 20

<sup>283</sup> Ibidem. pp. 21 Y 22.

<sup>284</sup> DeIgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Manuel. Op. cit. p. 316.

<b>ELEMENTOS CONTRACTUALES</b> <sup>285</sup>	
<b>Sujetos:</b>	Son el órgano administrativo y el cocontratante, que puede ser un particular o bien otro órgano administrativo del Estado.
<b>Consentimiento:</b>	Es un requisito indispensable del contrato, ya que a través de éste se da el acuerdo de voluntades de las partes, que se manifiesta en el deseo de obligarse.
<b>Objeto:</b>	Es la prestación buscada por las partes, es decir la consecuencia que se persigue al celebrarlo, y que se traduce en un dar, hacer o no hacer.
<b>Causa:</b>	Son las situaciones de hecho y de derecho que tanto en el órgano administrativo y en su co-contratante han influido para la celebración del contrato, es decir, el porqué de la contratación.
<b>Forma:</b>	Está representada por dos vertientes; la forma en sentido estricto y las formalidades. La primera es el modo como se instrumenta el vínculo contractual las formalidades, en cambio, consisten en el procedimiento a través del cual se llega a la contratación.
<b>Finalidad:</b>	Consiste en el propósito para la celebración de tal acto, lo cual se traduce en el fin último que se persigue con él, que no es otra cosa que la satisfacción del interés público, tal y como acontece en los actos administrativos.

Es importante señalar que, los contratos administrativos son sinalagmáticos, porque las partes intervinientes acuerdan obligaciones mutuas y recíprocas; onerosos, porque ambas partes se proponen obtener un provecho o ventaja a cambio de una compensación; conmutativos por la certeza de sus prestaciones, y formales, porque su existencia o validez, quedan supeditados a disposiciones específicas de una Ley, y a la observancia, de una forma determinada, como por ejemplo, que el consentimiento se manifieste por escrito.

Carlos Gustavo Vallespinos define con brevedad: "Entendemos por contrato de adhesión aquel en el cual el contenido contractual ha sido determinado con prelación, por uno sólo de los contratantes al que se deberá adherir el co-contratante que desee formalizar una relación jurídica obligatoria".<sup>286</sup>

<sup>285</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>286</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 50.

El "contrato administrativo, es el acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular, creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que se encuentra sujeto a un régimen de derecho público".<sup>287</sup>

Manuel Lucero Espinosa, destaca 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 ca-contratante"

En este orden de ideas, es importante señalar, que "El Estado, como persona jurídica, actúa a través de sus funcionarios y empleados. Es justamente con estos colaboradores con quienes manifiesta la primera expresión de su voluntad contractual para el ejercicio de la función administrativa. El contrato es entonces un presupuesto de existencia del accionar administrativo"<sup>288</sup>

No obstante que la legislación federal mexicana no incluye una definición genérica del contrato administrativo, se puede decir que tanto los contratos de obra pública y servicios relacionados con las mismas, así como los relativos a las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, y los de prestación de servicios de cualquier naturaleza, son de este tipo, ya que por un lado, siempre la administración pública federal es una de las partes, y por el otro, dichos contratos tienen como finalidad el interés público, amén de que estos están regulados por un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, principalmente integrado por el artículo 134 de la Constitución y por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Fernández Ruiz dice que en nuestro país, "destaca entre los contratos administrativos el de obra pública, no sólo por ser ésta una de las primeras expresiones, de la actividad de la administración pública sino, también, por su cuantía, que suele ser elevada, por su frecuente celebración, así como por haber sido uno de los primeros negocios contractuales que merecieron regularse mediante un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, por lo cual suele considerársele el contrato administrativo por excelencia o por antonomasia".<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. p. 315.

<sup>288</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 30.

<sup>289</sup> Fernández Ruiz. Jorge. Op. cit. p. 235.



El autor señala que "en México, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada el 4 de enero de 2000, como las Leyes que, en el ámbito federal, le precedieron en la regulación del contrato de obra pública, se abstienen de dar un concepto de dicho contrato, aún cuando sí precise el de obra pública".<sup>290</sup>

Con base en una serie de conceptos recogidos de la doctrina, dice "que el contrato de obra pública es el negocio jurídico bilateral, sujeto a un régimen jurídico especial, celebrado voluntariamente por la administración pública con un contratista a efecto de que este, mediante el pago de un precio, realice ciertos trabajos de utilidad pública encaminados a modificar o afectar el estado, la forma o la situación física que guarda un inmueble al momento de celebrar dicho negocio contractual"<sup>291</sup>

### ➤ **Métodos de contratación**

Dromi señala que, "la obra pública puede ser contratada a través de distintos sistemas, los cuales suponen también diversas formas de considerar y realizar el pago del precio: precios unitarios, ajuste alzado, y coste y costas.

- a) Precios Unitarios. También denominado contrato por "serie de precios" o "por unidad de medida", en el que se realiza un cómputo métrico de la obra y se establece un precio unitario por medida y por ítem.
- b) Ajuste alzado.....tiene lugar cuando se conviene un precio global, total, previo e invariable para la realización total de la obra.
- c) Coste y costas....Coste, comprende todos los gastos de la obra (materiales, mano de obra, etcétera), costas, comprende la utilidad del contratista. La suma de esos dos rubros traduce el precio de la obra".<sup>292</sup>

En el caso concreto de México, el último sistema de contratación no aplica, ni ha sido considerado dentro del cuerpo de los diferentes ordenamientos jurídicos que en distintas fechas y momentos han regulado la contratación de los trabajos, en comento; sin embargo, de tiempo atrás a la fecha, los dos primeros métodos de contratación, es decir, a precios unitarios y a precios alzados, han formado parte importante de la legislación que de manera particular, o asociada, con la de adquisición han considerado dichas formas, como procedimientos de contratación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

---

<sup>290</sup> Ibídem. p. 236.

<sup>291</sup> Ibídem. p. 238.

<sup>292</sup> Dromi. Roberto. Op. cit. p. 568.

En este contexto, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, al igual que los ordenamientos, que la precedieron, reitera los métodos de contratación señalados, adicionado, un tercero que denomina contrato mixto; a saber, la Ley en cuestión, en su artículo 45, señala que las dependencias y entidades, podrán celebrar los siguientes tipos de contrato:

- a) A precios unitarios: en este caso, el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado.
- b) A precio alzado: a través de este método, el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente terminados y ejecutados en el plazo establecido.
- e) A precios mixtos: ese método, como su nombre lo señala, implica que una parte de los trabajos se hará con base a precios unitarios, y otra, a precio alzado.

Es oportuno destacar, que las obras por contrato en términos generales se pueden interpretar para los fines del presente trabajo, como la forma de realización de la obra pública, a través de la cual (contrato o convenio), se obligan por una parte una persona física o moral -co-contratante- a realizar una obra determinada, y por otra, una dependencia o entidad, a pagar el precio de la obra ejecutada.

El precepto referido establece que deberán formularse en un sólo contrato, por la vigencia que resulte necesaria, para la ejecución de costos, quedando únicamente sujetos a la autorización presupuestal para cada ejercicio, en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El artículo 30 de la Ley citada, señala entre otras cosas, que "en casos excepcionales y debidamente justificados, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy la 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 de los años subsecuentes.

Los contratos que se realicen con base a precios unitarios, es conveniente enfatizar, que el importe de la remuneración o pago total que se hará al co-contratante, se realizará por unidad de concepto terminado y ejecutado, como ya se indicó pero siempre, conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad, acordadas previamente por las partes contratantes.

En torno a los conceptos de trabajo, es necesario señalar, que las unidades de medida, se harán básicamente de conformidad al sistema métrico decimal, salvo que por las características de los trabajos y a juicio del órgano contratante, se decida, que se utilicen otras unidades técnicas de uso internacional.

"El análisis, cálculo e integración de los precios unitarios para un trabajo determinado, deberán guardar congruencia con los procedimientos constructivos o la metodología de ejecución de los trabajos, con los programas de trabajo, de utilización de personal y de maquinaria y equipo; debiendo considerar los costos vigentes de los materiales, recursos humanos y demás insumas necesarios en el momento y en la zona donde se llevará a cabo los trabajos, todo ello de conformidad con las especificaciones generales y particulares de construcción y normas de calidad que determinó la dependencia o entidad".<sup>293</sup>

Dado que hasta la fecha, el sistema de remuneración o pago de las obras y servicios que contrata la administración pública, se realiza preferentemente con base a precios unitarios, es oportuno señalar que éstos se integran por costos directos e indirectos. Los primeros, comprenden los cargos por concepto de materiales, mano de obra, herramientas, maquinaria y equipo de construcción, en tanto que los segundos, se refieren básicamente en los costos que origina la administración, el financiamiento, y a las utilidades del contratista, así como a los cargos adicionales.

Es oportuno señalar que el reglamento de la Ley, en su capítulo sexto, sección 1, hace referencia de manera detallada y específica a los aspectos fundamentales, que las dependencias y entidades, deben tener en consideración, cuando contraten obras y servicios con base en precios unitarios; de tal suerte que dicho ordenamiento establece en sus artículos 154, 155, 157 Y 168, las disposiciones que se deben aplicar y seguir, con respecto a este particular.

En virtud de que los precios y los costos, constituyen una parte fundamental dentro del proceso de planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución, gasto y control de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a continuación, se presentan de manera esquemática y enunciativa las principales disposiciones, que con respecto al segundo concepto, consigna el reglamento de la Ley, a saber:

---

<sup>293</sup> Zavala Chavero. Roberto. *Análisis, Cálculo e Integración de los Precios Unitarios*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP- SECODAM y SECOFI . 2000.

**ESTRUCTURA Y NORMATIVIDAD DE LOS COSTOS DE LA OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS**

<b>Directos</b>	<b>Indirectos</b>
a) Por mano de obra (Arts. 159, 160 Y 161)	a) Por gastos generales, no incluidos en los costos directos que realiza el contratista, tanto en sus oficinas como en la obra (Art. 181 Y 182)
b) Por materiales (Art. 162)	
e) Por maquinaria o equipo de construcción (Art.163)	b) Por gastos en la administración de las oficinas centrales o en las de campo, o en ambas (Art. 182)
d) Fijos (Art. 164)	
e) Por depreciación (Art. 165)	- Honorarios, sueldos y prestaciones
l) Por inversión (Art. 166)	- Depreciación, mantenimiento y rentas.
i) Por consumos (Art. 169)	- Papelería, útiles de escritorio, correos, fax, teléfonos, telégrafos, radio, equipo de computación, situación de fondos, copias y duplicados, luz, gas, gastos de licitación y otros consumos.
j) Por combustible (Art. 170)	
k) Por otras fuentes de energía (Art. 171)	
l) Por lubricantes (Art. 172)	- Capacitación y adiestramiento
m) Por llantas (Art. 173)	- Seguridad e higiene
n) Por piezas especiales (Art. 174)	- Seguros y fianzas
o) Por salarios de operación (Art. 175)	- Trabajos previos y auxiliares a la construcción y conservación, montaje y desmantelamiento, construcción de instalaciones en general de campamentos, de equipo de construcción y de plantas y elementos para instalaciones.
p) Por herramientas de mano (Art. 176)	
q) Por máquinas - herramientas (Art. 177)	
r) Por equipo de seguridad (Art. 178)	
s) Por maquinarias o equipo de construcción en espera y reserva (Art. 179)	

En relación a los costos directos e indirectos, el reglamento de la Ley en sus secciones cuarta, quinta y sexta de su capítulo sexto del título tercero, establece una serie de disposiciones relativas, el costo por financiamiento, y el cargo por utilidad, y los cargos adicionales que deben considerarse con respecto a la obra pública y servicios relacionados con las mismas

La diferencia básica entre los contratos a precios unitarios y a precio alzado, radica en que en el caso de los primeros los pagos se realizan por unidad de concepto de trabajo terminado y ejecutado, en tanto que en el caso de los segundos, o sea, a precio alzado la remuneración se efectúa por el importe total de la obra, sin que se conozca el monto por cada concepto de trabajo. No obstante, las proposiciones que presenten los contratantes para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosados por actividades principales.

En términos generales, se puede decir que los contratos a precio alzado, implican un costo total por una obra determinada, que tienen como características fundamentales las siguientes:

1. No se pueden aplicar ajustes de costo.
2. No pueden ser modificados en monto o plazo.
3. Llevan implícitos los costos directos e indirectos.
4. La forma de pago debe ser coherente al avance de la obra.

"Cuando las características, magnitud y complejidad que se vayan a realizar lo requieran, las dependencias y entidades, para efectos de medición y pago podrán dividir los trabajos en actividades principales de obra, en cuyo caso la responsabilidad de contratista subsistirá hasta la terminación de los trabajos.

Para los efectos de la Ley, se deberá entender como actividad principal de obra, el conjunto de acciones que deben ser ejecutados totalmente en un período y con un monto preestablecido, determinadas por las unidades de medida paramétrica general definidas en las bases de licitación o contrato".<sup>294</sup>

El segundo párrafo de la fracción segunda del artículo 45 señala que " las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto de sus aspectos

---

<sup>294</sup> Zavala Chavero, Roberto. Op. cit.

técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por lo menos en cinco actividades principales".

Es conveniente destacar que "a esta forma de determinar la remuneración del ca-contratante en el contrato de obra pública se le censura la posibilidad de que en afán de reducir al máximo el costo de la obra, el ca-contratante emplee materiales de ínfima calidad y mano de obra de baja calificación lo que iría en detrimento de la calidad de la obra; tal posibilidad se evita o reduce al máximo, con especificaciones detalladas acerca de los materiales a utilizar y características de los trabajos a realizar, complementada con una supervisión efectiva".<sup>295</sup>

El reglamento de la Ley, señala todas y cada una de las acciones que las dependencias y entidades, deben tener en consideración, con respecto a los contratos a precio alzado, de tal suerte, que dicho ordenamiento prescribe desde su artículo 190 al 197, lo que dichos organismos deben realizar con respecto a esta materia.

Establecidas así, las características principales de los contratos de obras a precios unitarios y a precios alzados, es oportuno destacar, que entre las innovaciones importantes de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Mismas, resulta la contenida en la fracción III del artículo 45 que se refiere a la contratación de las obras, mediante un sistema mixto.

Los contratos mixtos deberán ajustarse, en su parte correspondiente, a las reglas específicas que la Ley, establece para los contratos sobre las bases de precios unitarios y para los contratos a precio alzado, previendo en el mismo contrato los mecanismos necesarios para realizar un proceso sincrónico, concordante y congruente. (Véase. arto 198 y 199 del RLOPSRM)

Las dependencias y entidades que celebren contratos mixtos deberán establecer en forma clara los alcances que le correspondan a cada parte del contrato, debiendo considerar que la conclusión de cada una de ellas se realicen de conformidad con lo pactado, de tal forma que no se pueda confundir, la que se vaya a ejecutar a precios unitarios con la convenida a precio alzado.

"Las dependencias y entidades cuando requieren la celebración de proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su total terminación, incluyendo, cuando se requiera intransferencia de tecnología, preferentemente optará por la celebración de contratos mixtos, debiendo prever dentro del mismo los mecanismos necesarios que den congruencia a la parte de los trabajos

---

<sup>95</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 245.

sobre la base de precios unitarios y a la parte de los trabajos sobre la base de precio alzado".<sup>296</sup>

### **6.5.3. Elementos y formalización de los contratos**

#### **» Contenido de los contratos**

En este punto existe una realización estrecha con las bases de licitación primero, por que el pliego de condiciones es un documento que tiene particular importancia en la regulación de la actividad contractual de la administración pública, ya que contiene un conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por dicho organismo y segundo, porque de conformidad a la fracción XVIII del artículo 33 del Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las dependencias y entidades, están obligadas a considerar como parte de las mismas un modelo de contrato a que se sujetarán las partes.

Dromi dice que "por la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones, la doctrina lo ha denominado, con todo acierto" la Ley del contrato, por cuanto establece cláusulas que son fuente principal de derechos y obligaciones de los intervinientes en la licitación, y de las partes en la contratación, así como del objeto de la contratación.

"La Ley de la licitación o la Ley de contrato, está constituida por el pliego donde se especifica el objeto de la contratación, y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario, con las notas de aclaración o reserva que en el caso correspondan y resulten aceptadas por las partes al perfeccionar el contrato respectivo".<sup>297</sup>

El autor agrega que la Corte Argentina sostuvo la invalidez de un contrato de construcción de obra pública porque no concordaba con las bases de la licitación.

El contenido del pliego de condiciones, es la base del contenido del contrato; de tal suerte, que a continuación, se hace referencia a los elementos mínimos, que de acuerdo al artículo 46, de la Ley debe considerar el contrato como instrumento jurídico que norma los derechos y obligaciones de las partes intervinientes:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos.

---

<sup>296</sup> Zavala Chuvero. Roberto. Op. cit.

<sup>297</sup> Dromi. Roberto. Op. cit. p. 273.

- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.
- III. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado.
- IV. El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito referido en el artículo 64 de esta Ley, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
- V. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen.
- VI. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato.
- VII. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costo.
- VIII. Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. Las dependencias y entidades deberán fijar los términos, forma y porcentajes para aplicar las penas convencionales.
- IX. Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el artículo 55 de este ordenamiento.
- X. Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, la cual deberá regir durante la vigencia del contrato.
- XI. Causales y procedimientos mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato en los términos del artículo 61 de esta Ley.
- XII. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte importante del contrato, en el caso de las obras, los proyectos,



planos, especificaciones, programas y presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia, y

- XIII. Los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que, de ninguna manera, impliquen una audiencia de conciliación.

De acuerdo al artículo 49 del reglamento, el contrato, además de cumplir con lo señalado en el artículo 46 de la Ley, deberá contener el programa de ejecución de los trabajos y el presupuesto respectivo, así como los anexos técnicos que incluirán, entre otros aspectos, los planos con sus modificaciones, especificaciones generales y particulares de construcción.

El fallo, como ya ha sido señalado, constituye la fase terminal, o conclusiva del proceso licitatorio, dando origen con ello a otra etapa de carácter integrativo, que se expresa mediante la formulación del contrato, que en esencia da pie a los derechos y obligaciones contractuales, a que se sujetarán, tanto el contratante, como el co-contratante.

La formalización del contrato, en algunos casos se puede presumir, se inicia con la notificación de la adjudicación y en otros, se considera necesario e imprescindible, que dicha formulación e instrumentación se dé a partir de la firma del documento respectivo, en el cual se expresa, de manera objetiva, la manifestación recíproca de la voluntad de los contratantes.

Los contratos administrativos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en México de acuerdo al artículo 47, de la Ley que reglamenta dichos trabajos, deben formalizarse dentro de los treinta días naturales siguientes a partir de la notificación del fallo.

El numeral de referencia establece, que si la dependencia o entidad, no firma el contrato respectivo, dentro del plazo estipulado el licitador ganador, no está obligado a realizar los trabajos, amén de que por escrito puede solicitar que le sean cubiertos los gastos no recuperables que haya realizado, para preparar y elaborar sus proposiciones. Evidentemente, los gastos deben estar debidamente comprobados y relacionarse directamente con la licitación de que se trate. (Véase. arts. 42 y 52 del RLOPSRM)

En caso de que el contrato no se firme dentro del plazo señalado por causa imputable al licitador triunfante, la dependencia o entidad podrá, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante que haya presentado la propuesta

solvente más baja de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 38 de esta Ley. (Véase. art 51 del RLOP8RM)

Cabe destacar, que de darse este supuesto, el ganador subsecuente, no está obligado a la firma del contrato, que se le adjudique bajo las condiciones señaladas; situación, por lo cual, la Ley autoriza a que las dependencias y entidades, puedan aplicarse dicho procedimiento de adjudicación de manera sucesiva, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta ganadora inicial, no sea superior al diez por ciento.

El artículo 47 de la Ley en comento, establece con respecto a los contratantes:

- a) El contratista a quien se adjudique el contrato no podrá hacerlo ejecutar por otro.
- b) Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos, no podrán cederse de forma parcial o total a favor de cualesquier otra persona.

Las condiciones señaladas, de conformidad al precepto en cuestión, pueden ser modificadas en los siguientes casos, siempre y cuando exista previa autorización, por parte de las dependencias o entidades.

- ✓ Ejecución de los trabajos por parte de otras personas, respecto o determinadas partes del contrato o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en las obras. (Véase. art 53 del RLOP8RM)
- ✓ Cesión de los derechos de cobros sobre las estimaciones por trabajos ejecutados. (Véase. art 54 y 55 del RLOP8RM)

Cabe destacar, que la autorización previa para la subcontratación de trabajos, no se requerirá, cuando dicha situación haya sido especificada en las bases de licitación.

### ➤ **Garantías contractuales**

En términos generales, una garantía es un documento legal mediante el cual el co-contratante soporta el compromiso de cumplir con una obligación contraída en un contrato o convenio. Tiene como finalidad proteger los recursos que la administración pública compromete al formalizar un contrato.

"La garantía contractual exigida al contratista tiene por propósito respaldar el cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones emanadas del contrato. Integra, en tal sentido, el

sistema contractual. Por ello, se encuentra prevista en los pliegos licitatorios que determinen el monto o porcentaje que debe cubrir y las formas o modos entre los que el contratista optará para su constitución".<sup>298</sup>

"En la relación con los contratos de obra pública, los ordenamientos jurídicos que en México regulan la materia en el ámbito federal prevén como tipos o formas de garantía, la fianza, la carta de crédito irrevocable, y el fideicomiso"?"

El artículo 47 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece que no podrá formalizarse contrato alguno que no se encuentre garantizado de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II del artículo 48, que al respecto señala, que los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades fijarán las bases, la forma y el porcentaje a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse.

Las garantías que deban otorgar los contratistas de obras públicas y servicios relacionados con las mismas se constituirán a favor de.<sup>300</sup>

- I. La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las dependencias.
- II. Las entidades, cuando los actos o contratos se celebren con ellas, y
- III. Las Tesorerías de los estados y municipios, en los casos de los contratos celebrados al amparo de la fracción VI del artículo 1 de esta Ley.

Es oportuno destacar, que el reglamento de la Ley, en su artículo 59, establece que en los casos que proceda, conforme a la Ley, se podrá exceptuar a los licitantes o contratistas de la presentación de garantías siempre y cuando esta situación se establezca en las bases.

El reglamento de la Ley en su artículo 68, establece que cuando la forma de garantía sea mediante fianza, se observará lo siguiente:

- I. La póliza de garantía deberá prever, como mínimo, las siguientes declaraciones:
  - a) Que la fianza se otorgará atendiendo a todas las estipulaciones contenidas en el contrato.

---

<sup>298</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 524.

<sup>299</sup> Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 296.

<sup>300</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Artículo 49. *Agenda de la Administración Pública Federal*. México. Ediciones Fiscales ISEF, 2000.

- b) Que para liberar la fianza, será requisito indispensable la manifestación expresa y por escrito de la dependencia o entidad.
  - c) Que en el caso de otorgamiento de prórrogas o esperas al fiado para el cumplimiento de sus obligaciones, la afianzadora está de acuerdo en que automáticamente quedará prorrogada la vigencia de la fianza.
  - d) Que la fianza estará vigente durante la substanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan y hasta que se dicte resolución definitiva por autoridad competente, y
  - e) Que la afianzadora acepta expresamente someterse a los procedimientos de ejecución previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para la efectividad de las fianzas, aún para el caso de que procediera el cobro de intereses, con motivo del pago extemporáneo del importe de la póliza de fianza requerida.
- ii. Cuando al realizarse el finiquito, resulten saldos a cargo del contratista y éste efectúe la totalidad del pago en forma incondicional, las dependencias y entidades deberán liberar fianza respectiva, y
- iii. Cuando se requiera hacer efectivas las fianzas, las dependencias deberán remitir a la Tesorería de la Federación, dentro del plazo a que hace referencia el artículo 143 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, la solicitud donde se precise la información necesaria para identificar la obligación o crédito que se garantiza y los sujetos que se vinculan con la fianza, debiendo acompañar los documentos que soporten y justifican el cobro; tratándose de entidades, en el mismo plazo se remitirá al área correspondiente.

"La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas contempla un sistema de garantías encaminado a asegurar la correcta ejecución de la obra pública contratada, con apego a los términos pactados; garantías que atienden a los rubros de anticipos, cumplimiento del contrato y saneamiento de vicios ocultos">"

### ➤ **Garantía de anticipos**

Esta garantía, se constituye con la finalidad de asegurar a la dependencia o entidad contratante, la adecuada aplicación del anticipo que otorgue al contratista, encargado de la realización de los trabajos.

---

<sup>301</sup> Fernández Ruiz. Jorge. Op. cit. p. 294.

La fracción primera del artículo 48, establece que la garantía en comento, debe constituirse por la totalidad del monto del anticipo y presentarse dentro de los quince días naturales siguientes de la fecha de notificación del fallo.

En complemento a lo anterior, el reglamento en su numeral 63, dispone que cuando los trabajos se realicen en más de un ejercicio presupuestario, las garantías de los anticipos deberán entregarse por el contratista, para el primer ejercicio, dentro del plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha de la notificación de la adjudicación del contrato o fallo y para los ejercicios subsecuentes, dentro del plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha en que la dependencia o entidad le notifique por escrito al contratista, el monto del anticipo que se otorgará, conforme a la inversión autorizada al contrato para el ejercicio de que se trate. Estas garantías solamente se liberarán cuando se hayan amortizado totalmente los anticipos otorgados.

#### ➤ **Garantía de cumplimiento**

Las garantías de cumplimiento se establecen con el objeto de "prevenir a la administración de posibles incumplimientos en el desarrollo de la ejecución del contrato. La garantía de la adjudicación o cumplimiento sirve a una finalidad y función estrictamente compulsiva del contratante para asegurar, antes que cualquier indemnización de daños por incumplimiento, la estricta ejecución de las obligaciones".<sup>302</sup>

La fracción II del artículo 48, señala que debe constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de la notificación del fallo. (Véase. arts. 60, 61, y 62 del RLOPSRM)

El numeral citado en su último párrafo establece "la posibilidad de que tratándose de los contratos de obra pública a que se refieren los artículos 42, fracciones IX y X, Y 43 de la propia Ley, el servidor público facultado para firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar al contratista de presentar dicha garantía de cumplimiento.

#### ➤ **Garantía de vicios ocultos**

Los vicios redhibitorios se refieren a los "defectos ocultos de la cosa cuyo dominio, uso o goce se transmitió, existentes al tiempo de la adquisición, que le hagan impropia para su destino, si de tal modo disminuyen el uso útil de ella, que de haberlos conocido, el adquirente no lo habría adquirido o hubiera pagado por ella menos de lo que pagó".<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Dromi, Roberto. Op. cit. p. 524.

<sup>303</sup> De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. POITÚa, 2000. p. 497

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a propósito de los vicios redhibitorios, señala en su artículo 66, que una vez concluidos los trabajos, el contratista queda obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable. (Véanse. arts 64, 65 Y66 del RLOPSRM)

El precepto aludido, además de lo anterior, señala que los trabajos de referencia deban realizarse durante un plazo de doce meses por el cumplimiento de las obligaciones indicadas. Para tal efecto los contratistas a su elección y previamente a la recepción de los trabajos deben constituir diversas formas de garantía que de acuerdo al artículo referido, puede adoptar las siguientes modalidades:

- a) Constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de los trabajos.
- b) Presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de los trabajos, o
- c) Aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomiso especialmente constituido para ello.

Los recursos aportados en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija.

"Los contratistas, en su caso podrán retirar sus aportaciones en fideicomisos y los respectivos rendimientos, transcurridos doce meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta crédito irrevocable, según sea el caso.

Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo".<sup>304</sup>

Es importante destacar que al igual que en el caso de las garantías por cumplimiento de los contratos, éstas, es decir, las garantías por vicios ocultos, podrán ser exceptuadas de su presentación, por parte del servidor público, que haya firmado el contrato, en los casos que se ubiquen dentro de los supuestos previstos en las fracciones IX y X del artículo 42, así como por los previstos en el artículo 43, que se refieren a los procedimientos de invitación directa a cuando menos tres personas o adjudicación directa por:

<sup>304</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Artículo 66. Agenda de la Administración Pública Federal.* México. Ediciones Fiscales ISEF. 2000 .

1. Trabajos que requieren fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, ya sea que se trate de personas físicas o morales (fracción IX, artículo 42).
2. Servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física (fracción X, artículo 42), o bien
3. Cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos, que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 42).

#### **6.5.4. Iniciación y ejecución de los trabajos**

La entrega-recepción del área física, donde se realizarán estos, así como la designación de los representantes, tanto por parte del órgano contratante, como por el contratista. La ejecución adecuada de los trabajos, tiene como prerequisites indispensables, la realización de estas dos actividades o tareas, ya que el inicio de los mismos, formalmente se considera a partir de la firma del contrato respectivo.

El artículo 52 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que la ejecución de los trabajos, debe iniciarse en la fecha señalada en el contrato, por lo que las dependencias o entidades contratantes deberán poner a disposición del contratista el o los inmuebles donde se llevarán a cabo las actividades. En el caso de que la contratante, no cumpla con dicha obligación, los trabajos se prorrogarán en igual plazo. En uno u otro caso, la entrega-recepción de el o los inmuebles, deberá hacerse constar por escrito. (Véanse arts. 81 y 82 del RLOPSRM)

Previo al inicio de la obra o los trabajos, la contratante establecerá la residencia de obra, la cual, deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad. El residente fungirá como representante de la contratante ante el contratista y de acuerdo al artículo 53 de la Ley en comento, será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones que presenten los contratistas.

"La designación del residente de obra deberá constar por escrito. Las dependencias y entidades vigilarán que la persona seleccionada cuente con los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidad suficiente para llevar la dirección de los trabajos; debiendo considerar el grado académico de formación profesional de la persona, su experiencia en administración y construcción de obra, el desarrollo profesional y el conocimiento de obras similares de las que se hará cargo".<sup>305</sup> (Véase. art. 83 del RLOPSRM)

<sup>305</sup> Zavala Chavero, Roberto. *La Ejecución*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP – SECODAM y SECOFI. 2000. p. 1

El residente es considerado todo un personaje por lo cual, la contratante, debe ser muy escrupulosa en cuanto a su reclutamiento, selección y designación, ya que éste, además de representar a la dependencia o entidad frente al contratista, es el que exterioriza y compromete la voluntad de la administración pública.

En la ejecución de los trabajos, es oportuno y necesario, señalar algunas de las funciones, que debe realizar el residente de obra a saber:

- I. Vigilar previo al inicio de los trabajos, que se cuente con los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación, de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán los trabajos y demás autorizaciones que se requieran para la realización ininterrumpida de los mismos.
- II. Vigilar que se cuente con los recursos presupuestales necesarios para realizar los trabajos ininterrumpidamente.
- III. Apertura de la bitácora, la cual quedará a su cargo, y por medio de ella dará las instrucciones pertinentes, y recibirá solicitudes del contratista.
- IV. Cuando sea el caso, coadyuvar a la obtención de permisos y licencias necesarios para no entorpecer la ejecución eficiente de los trabajos.
- V. Vigilar y controlar el desarrollo de los trabajos, en sus aspectos de calidad, costo, tiempo y apego a los programas de ejecución de los trabajos de acuerdo con los avances, recursos asignados, rendimientos y consumos pactados en el contrato.

Tratándose de rendimientos de la maquinaria o equipo, se deberá vigilar que estos cumplan con la cantidad de trabajo consignado por el contratista en los precios unitarios y los programas de ejecución pactados en el contrato, independientemente del número de maquinas o equipos que se requieran para su desarrollo.

Cuando el proyecto requiera de cambios estructurales, arquitectónicos, funcionales, de proceso, entre otros, deberá recabar por escrito las instrucciones o autorizaciones de los responsables de las áreas correspondientes.

- VI. Vigilar que, previamente al inicio de la obra, la supervisión cuente con los proyectos arquitectónicos y de ingeniería; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción; catálogo de conceptos con sus análisis de precios unitarios o alcance de las actividades de obra; programas de ejecución y suministros; términos de referencia y alcance de servicios.



- VII. Revisar, controlar y comprobar que los materiales, la mano de obra, la maquinaria y equipos sean de la calidad y características pactadas en el contrato.
- VIII. Autorizar las estimaciones, verificando que cuenten con los números generadores que la respalden.
- IX. Coordinar con los servidores públicos responsables, las terminaciones anticipadas o rescisiones de obras y cuando procedan las suspensiones de obra, debiéndose auxiliar de la dependencia o entidad para su formulación.
- X. Tramitar, en su caso, los convenios de modificación necesarios.
- XI. Rendir informes periódicos, así como un informe final sobre el cumplimiento del contratista en los aspectos legales, técnicos, económicos, financieros y administrativos.
- XII. Autorizar y firmar el finiquito del contrato.
- XIII. Verificar la correcta conclusión de los trabajos, debiendo vigilar que la unidad que deba operarla reciba oportunamente el inmueble en condiciones de operación, los planos correspondientes a la construcción final. Así como los manuales e instructivos de operación y mantenimiento y los certificados de garantía de calidad y funcionamiento de los bienes instalados, y
- XIV. Las demás funciones que señale la dependencia o entidad y que sean inherentes a los trabajos que se vayan a realizar.<sup>306</sup> (Véase. Art. 84 del RLOP8RM)

La residencia de la obra, de acuerdo al artículo 53 de la Ley, objeto de comentario, debe estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos, sin embargo, dependiendo de la magnitud de los mismos, la contratante, previa justificación, podrá ubicar la residencia en la zona de influencia de la ejecución.

El numeral citado dispone que cuando la supervisión sea realizada por contrato, la aprobación de las estimaciones para efectos de pago deberán ser autorizadas por la residencia de obra de la dependencia o entidad.

El artículo 89 del reglamento, establece que las funciones de la supervisión serán las que a continuación se señalan:

---

<sup>306</sup> Idem.

- I. Previamente al inicio de los trabajos, deberá revisar detalladamente la información que le proporcione la residencia de obra con relación al contrato, con el objeto de enterarse con detalle de las condiciones del sitio de la obra y de las diversas partes y características del proyecto, debiendo recabar la información necesaria que le permita iniciar los trabajos de supervisión según lo programado y ejecutarlos ininterrumpidamente hasta su conclusión.
- II. Integrar y mantener al corriente el archivo derivado de la realización de los trabajos, el que contendrá, entre otros:
  - a) Copia de planos.
  - b) Matrices de precios unitarios o cédulas de avances y pagos programados, según corresponda.
  - c) Modificaciones a los planos.
  - d) Registro y control de la bitácora, y las minutas de las juntas de obra.
  - e) Permisos, licencias y autorizaciones.
  - f) Contratos, convenios, programas de obra y suministros, números generadores, cantidades de obra realizadas y faltantes de ejecutar y presupuesto.
  - g) Reportes de laboratorio y resultado de las pruebas, y
  - h) Manuales y garantía de la maquinaria y equipo.
- III. Vigilar la buena ejecución de la obra y transmitir al contratista en forma adecuada y oportuna las órdenes provenientes de la residencia de obra.
- IV. Registro diario en la bitácora de los avances y aspectos relevantes durante la obra.
- V. Celebrar juntas de trabajo con el contratista o la residencia de obra para analizar el estado, avance, problemas y alternativas de solución, consignando en la minutas los acuerdos tomados.
- VI. Analizar con la residencia de obra los problemas técnicos que se susciten y presentar alternativas de solución.

- VII. Vigilar que el superintendente de construcción cumpla con las condiciones de seguridad, higiene y limpieza de los trabajos.
- VIII. Revisar las estimaciones de trabajos ejecutados para efectos de que la residencia de obra las apruebe; conjuntamente con la superintendencia de construcción del contratista deberán firmarlas oportunamente para su trámite de pago.
- IX. Vigilar que los planos se mantengan debidamente actualizados, por conducto de las personas que tengan asignada dicha tarea.
- X. Analizar detalladamente el programa de ejecución de los trabajos considerando e incorporando, según el caso, los programas de suministros que la dependencia o entidad haya entregado al contratista, referentes a materiales, maquinaria, equipos, instrumentos y accesorios de instalación permanente.
- XI. Coadyuvar con la residencia de obra para vigilar que los materiales, la mano de obra, la maquinaria y equipos sean de la calidad y características pactadas en el contrato.
- XII. Verificar la debida terminación de los trabajos dentro del plazo convenido.
- XIII. Coadyuvar en la elaboración del finiquito de los trabajos, y
- XIV. Las demás que le señale la residencia de obra o la dependencia o entidad en los términos de referencia.

Es necesario destacar que, independientemente del establecimiento de la residencia de la obra y de la supervisión, es imprescindible y necesario de que el contratista designe a un representante permanente, quien actuará como superintendente de la obra o de los trabajos, que se realicen.

En este contexto, "los representantes de cada una de las partes deberán establecer los mecanismos necesarios que les permitan ejecutar los trabajos de acuerdo con lo pactado en el contrato, con el objeto de asegurar el cumplimiento del plazo y costo programado, atendiendo a la planeación, procedimiento constructivo, programación y presupuestación convenidos, de tal forma que se puedan detectar las desviaciones y tomar las acciones correctivas que procedan".<sup>407</sup>

---

<sup>407</sup> Idem.

"El superintendente de construcción deberá conocer con amplitud el proyecto, normas de calidad y especificaciones de construcción, catálogo de conceptos o actividades de obra, programas de ejecución y de suministros, además de contar con las facultades suficientes para la toma de decisiones en todo lo relativo al cumplimiento del contrato".<sup>308</sup> (Véase. art. 87 del RLOPSRM)

El reglamento en su artículo 88, establece que si el contratista realiza trabajos por mayor valor del contratado, sin mediar orden por escrito de parte de la dependencia o entidad, independientemente de la responsabilidad en que incurra por la ejecución de los trabajos excedentes, no tendrá derecho a reclamar pago alguno por ello, ni modificación alguna del plazo de ejecución de los trabajos.

Cuando los trabajos no se hayan realizado de acuerdo con lo estipulado en el contrato o conforme a las órdenes escritas de la dependencia o entidad, ésta podrá ordenar su demolición, reparación o reposición inmediata con los trabajos adicionales que resulten necesarios, que hará por su cuenta el contratista sin que tenga derecho a retribución adicional alguna por ello. En este caso, la dependencia o entidad, si lo estima necesario, podrá ordenar la suspensión total o parcial de los trabajos contratados en tanto no se lleve a cabo la reposición o reparación de los mismos, sin que esto sea motivo para ampliar el plazo señalado para su terminación.

"El contratista es el único responsable de la ejecución de la obra pública contratada, dado el carácter *intuitu personae*" que reviste el contrato respectivo, y en los términos del artículo 67 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, deberá respetar las disposiciones contenidas en los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, incluidas las disposiciones que en materia de construcción rijan en el ámbito estatal y municipal. Las responsabilidades, así como los daños y perjuicios que se deriven de su inobservancia, serán a cargo del contratista."?

---

<sup>308</sup> *Ibidem.* p. 4.

<sup>309</sup> El contrato, no puede ser transferido por el cocontratante, toda vez que adquirió tal carácter en virtud de sus cualidades personales, por cuya razón, en principio, no lo puede ceder ni tampoco recurrir a subcontratar con un tercero la ejecución de dicha obra, medida que se justifica por evitar la especulación y el intermediarismo en perjuicio del erario y del interés público. Jorge Fernández Ruiz; OP. CIT. p. 244.

<sup>310</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*, México. Porrúa, 2000. p. 297.

## 6.5.5. Sistemas de pago

### ➤ Formas de pago

El modo y las condiciones se fijan primero en la convocatoria y en las bases de licitación y después, se definen y especifican de manera particular dentro de los contratos; sin embargo, en ningún caso se podrá efectuar pago alguno, que no este amparado en una Ley. En el caso concreto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se prevén básicamente, dos formas de remuneración, a saber:

a) Pagos por anticipos, y

b) Pago por estimaciones.

Los pagos por anticipos pueden realizarse en una sola exhibición o en varias parcialidades y generalmente es un porcentaje que las dependencias o entidades otorgan a los contratistas con el objeto de apoyar la debida ejecución y continuidad de las obras y servicios que contraten. Los porcentajes de anticipos, se definen en función a la complejidad y magnitud de los trabajos y se otorgan con respecto al monto total de la propuesta. (Véase. arto 108 del RLOPSRM)

Los pagos por estimación se cubren en función a los trabajos realizados de acuerdo a lo convenido en los contratos respectivos.

### ➤ Pago por anticipos

El otorgamiento de los anticipos se pacta en los contratos, y en el caso concreto de México, estos están sujetos a una serie de disposiciones, que establece la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. El artículo 50 de este ordenamiento regula los plazos, porcentaje, criterios y bases que sirven de fundamento para su entrega o pago.

La fracción primera del numeral citado; señala por lo que toca a los plazos que, el importe del anticipo concedido será puesto a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos, previa entrega de la garantía respectiva; el atraso en la entrega del anticipo será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado.

El reglamento de la ley, en su artículo 108 establece que el pago del anticipo podrá realizarse en una sola exhibición o en varias parcialidades, en este último caso, las dependencias y entidades deberán señalarlo dentro de las bases de licitación y en el contrato respectivo.

Adicional a lo anterior, el numeral indicado, estipula que para determinar el porcentaje de los anticipos que se otorgarán, los organismos referidos, deberán tener en cuenta las características, complejidad y magnitud de los trabajos, los que tendrán por objeto, como ya fue señalado apoyar la debida ejecución y continuidad de la obras y servicios.

Con respecto al importe de los anticipos que se otorguen a los contratistas, el reglamento de la ley, estable que:

1. Este será resultado de aplicar el porcentaje señalado en la convocatoria y en las bases de licitación al monto total de la propuesta, si los trabajos se realizan en un solo ejercicio. (art. 109)
2. Cuando los trabajos que realicen en más de un ejercicio, el monto se obtendrá aplicando el porcentaje señalado a la asignación presupuestaria aprobada para el contrato en el ejercicio de que se trate. (art. 109)
3. Éste se pondrá a disposición, contra la entrega de la garantía prevista en el artículo 48, fracción I de la Ley. (art. 11)
4. Cuando no se ejerza, de acuerdo a lo pactado en el contrato, las dependencias y entidades no podrán exigirle cargo alguno. (art. 11)

En lo que concierne, a la entrega de anticipos por trabajo que rebasen más de un ejercicio presupuestal, la Ley en comento en su artículo 50, fracción V, establece que estos deberán otorgarse dentro de los tres meses siguientes al inicio de cada ejercicio, previa entrega de la garantía correspondiente. El atraso en la entrega de los anticipos será motivo para ajustar el costo financiero pactado en el contrato.

"El diferimiento del programa de ejecución de los trabajos por atraso en la entrega de los anticipos por completo...., solo es aplicable al primer ejercicio. (Véase. arto 110 del RLOP8RM).

Cuando el contratista no ejerza el anticipo otorgado en la forma pactada en el contrato, las dependencias y entidades no podrán exigirle cargo alguno, salvo que se exponga en forma clara y fehaciente dentro del mismo contrato.

Para los efectos de la Ley una vez autorizados por las dependencias y entidades el anticipo correspondiente del contrato que se trate, presupuestalmente este se deberá considerar como importe devengado". "" (Véase. arto 112 del RLOP8RM)

---

<sup>311</sup> Zavala Chavero, Roberto. Los Anticipos. Material Proporcionado en el Curso de Actualización Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP- SECODAM y SECOFI. 2000.

En lo que concierne, a los montos por concepto de anticipos, el artículo 50 de la Ley en comento, establece que:

1. Se podrá otorgar hasta un treinta por ciento de la asignación presupuestal aprobada al contrato en ejercicio de que se trate.?" (fracción 11)
2. Tratándose de Servicios Relacionados con las Obras Públicas el otorgamiento del anticipo será determinado por la convocante atendiendo a las características, complejidad y magnitud del servicio. (fracción 11)
3. El porcentaje de anticipo no podrá ser mayor, en cuyo caso será necesario la autorización escrita del titular de la dependencia o entidad o de la persona en quien éste haya delegado tal facultad. (fracción IV)
4. Cuando los trabajos rebasen más de un ejercicio presupuestal, y se inicien en el último trimestre del primer ejercicio y el anticipo resulte insuficiente, las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad, otorgar como anticipo hasta el monto total de la asignación autorizada al contrato respectivo durante el primer ejercicio, vigilando que se cuente con la suficiencia presupuestal para el pago de la obra por ejecutar en el ejercicio de que se trate. (fracción V)

Es importante destacar, que el monto o importe del anticipo de acuerdo a la fracción III del artículo en comento, debe ser considerado obligatoriamente por los licitadores para la determinación del costo financiero de su propuesta, que como ya se indicó, forma parte de los costos, indirectos, que sirven de base para la determinación de los precios unitarios, alzados o mixtos.

A continuación se describe una mecánica a seguir para la amortización de los anticipos otorgados: (Véase. arto 113 del RLOPSRM)

- I. "La amortización que se aplicará al importe de cada estimación de trabajo que ejecuta el contratista, deberá ser proporcional al porcentaje de anticipo otorgado.
- II. En los trabajos que se realicen al amparo de convenios donde no se haya considerado anticipo no se deberá realizar ninguna amortización ni afectación de ajuste de costos, salvo que, por el cambio de ejercicio presupuestal, se hubieren otorgado, de acuerdo

---

<sup>112</sup> El otorgamiento del anticipo es para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos, así como para la compra y producción de materiales de construcción, y la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar.

con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 23 de la Ley, que dice que la asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo".<sup>313</sup>

De manera complementaria a la mecánica, los anticipos entregados, se pueden amortizar, a través del procedimiento siguiente:

- a) "Por regla general, el importe del anticipo otorgado en el ejercicio se amortizará en el mismo periodo del ejercicio que se otorgue.
- b) "La única excepción a lo señalado en el inciso anterior, será en el caso en el que el anticipo se otorgue conforme a lo señalado en el primer párrafo de la fracción v del artículo 50 de la Ley",<sup>314</sup> donde el porcentaje de la amortización del anticipo será el resultado de dividir el importe del anticipo concedido en el primer ejercicios, entre el importe total de los trabajos a ejercer en el primero y segundo ejercicios, conforme al programa convenido y la amortización del anticipo concedido en el segundo ejercicio deberá considerar el saldo por amortizar del primer ejercicio, dividiéndolos entre el importe total de los trabajos a ejercer en el segundo ejercicio, conforme al programa convenido, el porcentaje resultante será el que se aplique a las estimaciones de trabajos del segundo ejercicio; en caso de que la obra se ejecute en más de dos ejercicios, la amortización en el tercer ejercicio y subsecuentes, deberá realizarse como se indica en el inciso anterior, y
- c) "En caso de que exista un saldo faltante por amortizar, éste se deberá liquidar en la estimación final, es decir, la última que se presente para su pago por parte del contratista"<sup>315</sup>

Los recursos pagados por concepto de anticipo, revisten una serie de particularidades, que impactan, no solo el inicio, la ejecución y desarrollo de los trabajos, sino también, la administración presupuestación de la obra, de ahí que, la fracción VI del artículo 50 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señala que la amortización de los anticipos, en caso de que se rescinda el contrato se sujetarán a las siguientes reglas:

<sup>313</sup> Zavala Chavero, Roberto. Op. cit. pp. 12 Y 13.

<sup>314</sup> La fracción citada. a la letra consignada que "cuando los trabajos rebasen más de un ejercicio presupuestal y se inicien en el último trimestre del primer ejercicio y el anticipo resulte insuficiente. las dependencias y entidades podrán bajo su responsabilidad. otorgar como anticipo hasta el monto total de la asignación autorizada al contrato respectivo durante el primer ejercicio. vigilando que se cuente con la suficiencia presupuestal para el pago de la obra por ejecutar en el ejercicio de que se trate".

<sup>315</sup> Zavala Chavero, Roberto. Op. cit. pp. 12 y 13.



- ✓ El saldo por amortizar se reintegrará a la dependencia o entidad en un plazo no mayor a diez días naturales, contados a partir de la fecha en que le sea comunicada al contratista la determinación de dar por rescindido el contrato, y
- ✓ El contratista que no reintegre el saldo por amortizar en el plazo señalado cubrirá los cargos que resulten conforme con lo indicado en el párrafo primero del artículo 55 de la Ley, que consigna que "el pago por gastos financieros, se hará de conformidad al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales.

Frente al panorama presentado, basta señalar a manera de conclusión, que la fracción VI del numeral 50 de la Ley en comento, establece, que no se otorgarán anticipos para los convenios que se celebren en términos del artículo 59, salvo para aquellos casos que alude el último párrafo del mismo; ni para los importes resultantes de los ajustes de costos del contrato u convenios que se generen durante el ejercicio presupuestal de que se trate.

#### ➤ Pago por estimaciones

En términos generales, las estimaciones o certificaciones de obra pública, se pueden definir como el pago del precio, que la administración pública está obligada a cubrir al contratista, por los trabajos que éste realice de conformidad a lo establecido en el contrato. En otras palabras, es el derecho, que tienen los contratistas de exigir un pago a la administración, como contraprestación por las obras o trabajos que estos ejecuten de acuerdo a lo pactado por ambas partes.?"

En adición a lo anterior, Dromi señala que "el certificado de obra no es un medio u orden de pago, por lo cual no importa un pago. Es un instrumento fehaciente con el que se acredita el monto de la obra, así como el quantum del crédito pertinente del contratista por esa parte ejecutada, cuya existencia ha verificado y mensurado la administración. Constituye una constancia del crédito en favor del empresario. Es el antecedente inmediato de la orden de pago estatal. "Tratándose de una obra pública, los certificados básicos que están referidos al precio al momento de la oferta se van emitiendo y pagando a medida que la obra se va realizando, por lo que bien se ha dicho que ellos, miden los trabajos efectuados y cuantifican el monto que debe pagarse de acuerdo con las cláusulas contractuales".?"

<sup>316</sup> Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 1995. p. 577.

<sup>317</sup> Ibidem. p. 578.

Es importante señalar que "en los contratos de obras públicas y servicios únicamente se reconocerán los siguientes tipos de estimaciones: (art. 100 del RLOPSRM)

- i. De trabajos Ejecutados.
- ii. De pago de conceptos adicionales o extraordinarios no previstos en el catalogo original del contrato, y
- iii. De gastos no recuperables, a que alude el artículo 62 de la Ley".<sup>318</sup>

El artículo 59 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece que el pago de las estimaciones por trabajos ejecutados, se realizará de conformidad a los principios siguientes:

1. Las estimaciones se formularán con una periodicidad no mayor de un mes.
2. El contratista debe presentar las estimaciones a la residencia de obra dentro de los seis días naturales siguientes a la fecha de corte para el pago de acuerdo con lo establecido en el contrato.
3. Deben adjuntarse a las estimaciones los documentos, que acrediten la procedencia del pago.
4. La residencia de obra dentro de un plazo no mayor de quince días naturales siguientes a la presentación de la estimación y de los documentos soportes, deberá realizar la correspondiente revisión y autorización.
5. En el supuesto de que surjan diferentes técnicas o numéricas que no puedan ser autorizadas dentro de plazo señalado, estas se resolverán e incorporarán en la siguiente estimación.
6. El pago de las estimaciones debe realizarse en un plazo no mayor a veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que hayan sido autorizadas por la residencia de la obra.
7. Los pagos de cada una de las estimaciones por trabajos ejecutados son independientes una de otra, por lo que cualquier tipo y secuencia será sólo para efectos de control administrativo.

---

<sup>318</sup> Zavala Chavero, Roberto. *La Forma de Pago*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP - SECODAM y SECOFI. 2000. p. 9.

Es conveniente señalar que el reglamento de la Ley, señala en su artículo 98, que las cantidades de trabajos presentadas en las estimaciones, deberán corresponder a la secuencia y tiempo previsto en los programas pactados en el contrato.

Las dependencias y entidades deberán establecer en el contrato, el lugar en que se realizará el pago y las fechas de corte, las que podrán referirse a fechas fijas, o bien, a un acontecimiento que deba cumplirse.

El programa no implicará retraso de ejecución de la obra y, por tanto, no se considerará como incumplimiento del contrato y causa de rescisión administrativa, el atraso que tenga lugar por la falta de pago, de estimaciones, debiendo documentarse tal situación y registrarse en la bitácora.

Es necesario señalar que el numeral 99 del reglamento de la ley, establece que todos los importes que se analicen y calculen, deberán considerar para su pago, los derechos e impuestos que les sean aplicables, con excepción del Impuesto al Valor Agregado, el que será adicionado, en los términos de las leyes fiscales, una vez que estén debidamente integradas las estimaciones correspondientes.

El contratista será el único responsable de que las facturas que se presenten para su pago, cumplan con los requisitos administrativos y fiscales, por lo que el atraso en su pago por la falta de alguno de éstos o por su presentación incorrecta, no será motivo para solicitar el pago de los gastos financieros a que hace referencia el artículo 55 de la Ley.

Los documentos soportes que se adjuntan a las estimaciones, son determinantes, para que en un momento, dado se autorice el pago correspondiente de estas últimas; situación por la cual, es conveniente hacer referencia a dichos documentos, no obstante, a que cada dependencia o entidad esta facultada para determinar cuales serán esos documentos, en función a las características, complejidad y magnitud de los trabajos. En términos generales los documentos en cuestión, son los siguientes:

1. Números generadores.
2. Notas de bitácora.
3. Croquis.
4. Controles de calidad, pruebas de laboratorio y fotografía.
5. Análisis, cálculo e integración de los importes correspondientes a cada estimación, y

## 6. Avances de obra tratándose de contratos a precio alzado.

El pago de las estimaciones varia según el tipo de contratación, es decir, los requisitos y las circunstancias, son diferentes, según se trate de contratos con base a precios unitarios o a precio alzado, de ahí que el reglamento establezca, en uno y otro caso, situaciones distintas, a saber:

CONDICIONES PARA EL PAGO DE ESTIMACIONES A:	
A Precios Unitarios (Art.103)	A Precio(s) Alzado (Art.104)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tendrán por autorizadas aquellas, en las cuales las dependencias y entidades omitan resolver respecto a su procedencia, dentro del término que para tal efecto dispone el artículo 54 de la Ley.</li> <li>• En todos los casos, el residente de obra deberá hacer constar en la bitácora, la fecha en que se presenten.</li> <li>• Cuando el contratista no presente las estimaciones en el plazo establecido en el artículo 54 de la Ley, la estimación se presentara en la siguiente fecha de corte, sin que ello de lugar a reclamación de gastos financieros por parte del contratista.</li> <li>• Cuando el porcentaje del ajuste de costos sea al alza, será el contratista quien lo promueva, si es a la baja, será la dependencia o entidad quien lo realice. (Art. 105)</li> <li>• Los contratistas dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación de los índices aplicables al periodo que los mismos indiquen, deberán presentar por escrito la solicitud de ajuste de costos. (Art.105)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias y entidades podrán optar por estipular el pago de los importes de los trabajos hasta su total terminación o cuando se finalice cada actividad principal de la obra, conforme a las fechas pactadas.</li> <li>• Cuando las características, magnitud y complejidad de los trabajos que se vayan a realizar lo requieran, las dependencias y entidades podrán solicitar en las bases de licitación, que los solicitantes establezcan fechas claves o hitos a que se ajustarán sus programas de ejecución, con el objeto de que en el contrato se pacte el pago respectivo y que los trabajos puedan tener la continuidad necesaria para su oportuna terminación.</li> <li>• En todos los casos, las fechas claves o hitos deben corresponder a porcentajes parciales de ejecución de trabajos, ser congruentes en el financiamiento requerido por el licitante y ser claramente medibles.</li> <li>• Las fechas claves o hitos, deberán ser congruentes, con la red de actividades la cédula de avances y pagos programados y en general con los programas de ejecución pactados.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando en el contrato, se estipule que transcurrido el plazo anterior, precluye el derecho del contratista para reclamar el pago.</li><li>• Dentro de los 60 días naturales siguientes a la recepción de la solicitud las dependencias o entidades, deberán emitir por escrito la resolución correspondiente, ya que en caso contrario, la solicitud se tendrá por aprobada. (Art. 105)</li></ul>	
---	--

El artículo 106 del reglamento de la Ley, además, de lo anterior dispone que el pago de los ajuste de costos y el costo por financiamiento se efectuará en las estimaciones siguientes al mes en que se haya autorizado el ajuste concedido, aplicando al importe de las estimaciones el incremento desglosado correspondiente a dichos factores a cada tipo de ajuste, debiéndose aplicar los últimos que se tengan autorizados. Todos los factores de ajuste concedidos deberán acumularse.

El reglamento en su numeral 107, establece, que dicha autorización, deberá constar por escrito, acompañada de la documentación que acredite su procedencia, sin necesidad de celebrar convenio alguno.

A la vez, el artículo en comento indica que, el pago de las estimaciones autorizadas de gastos no recuperables debidamente comprobados se realizará conforme a los términos y condiciones del segundo párrafo del artículo 54 de la Ley.

Los importes que resulten no les será aplicable ningún costo adicional por concepto de indirectos, financiamiento, ni utilidad.

Cabe destacar que la falta de cumplimiento oportuno en el ajuste de costos y en el pago de estimaciones obligara a la dependencia o entidad - contratante, a solicitud del contratista, a pagar los gastos financieros conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación, como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de Créditos Fiscales.

La Ley en su artículo 55 además de los pagos mencionados, también establece, que cuando se hagan pagos en exceso al contratista éste está obligado a reintegrar dichos pagos,

más los intereses respectivos. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales, desde la fecha de pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad, a la tasa indicada.

El párrafo último del artículo 54, señala que la forma de estimar los trabajos y los plazos para su pago deberán establecerse en las bases de licitación y en el contrato respectivo.

El pago de este tipo de proyecto por regla general, se efectúa una vez que los trabajos han sido totalmente terminados, aún cuando las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá efectuar el pago en parcialidades siempre y cuando como ya se indicó, esta situación haya sido prevista en los pliegos de condiciones de la licitación y en el contrato correspondiente.

El pago de las estimaciones no se considerará como la aceptación plena de los trabajos, dado que los órganos contratantes, tendrán todo el derecho de reclamar por trabajos faltantes, o mal ejecutados, y en su caso del pago en exceso. (art. 101 del RLOPSRM)

#### ➤ Pagos por ajuste de costos

El pago por ajuste de costos tiene por objeto, efectuar una actualización de los precios, cuando estos por alguna circunstancia no reflejan la realidad en un momento determinado. Dicha tarea, en el caso concreto de los contratos de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, la realizan las dependencias y entidades contratantes, generalmente a solicitud expresa del ca-contratante o contratista.

Las modificaciones o ajustes de costos, son derivadas de desequilibrios que registra la economía y que básicamente se debe a fenómenos, como la inflación y/o la devaluación, que afectan y distorsionan los sistemas de sueldos y salarios, así como el de los precios de los bienes y servicios, que se demandan o requieren, para la ejecución de los trabajos, que se hayan contratado, en materia de obra pública o servicios relacionados con las mismas. Cabe destacar, que las perturbaciones económicas mencionadas, invariablemente son exógenas y ajenas a los agentes que celebren los contratos en comento, situación que impide materialmente, que estos puedan prever los desajustes que registra la economía, por los efectos perversos, que generan los fenómenos citados.

Cabe destacar, que de acuerdo con el artículo 144 del reglamento de la Ley, la autorización del ajuste de costos deberá efectuarse mediante el oficio de resolución que acuerde el aumento o reducción correspondiente, en consecuencia, no se requiere de la formalización de convenio alguno.

El procedimiento de ajuste de costos no podrá ser modificado durante la vigencia del contrato.

El reglamento en su precepto 145, establece que los índices base que servirán para el cálculo de los ajustes en el contrato serán los que correspondan a la fecha del acto de presentación y apertura de proposiciones, toda vez que los precios originales de los insumos considerados por el licitante, deberán ser los que prevalezcan al momento de la presentación y apertura de las propuestas y no podrán modificarse o sustituirse por ninguna variación que ocurra entre la fecha de su presentación y el último día del mes de ajuste.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, prevé dicha situación, de ahí que, en el último párrafo del artículo 58, establece, que para efectos de la revisión de ajuste de costos, la fecha de origen de los precios será la del acto de presentación y apertura de proposiciones.

El reglamento de la Ley, en su artículo 146, añade, que para los efectos del tercer párrafo de la fracción I del artículo 58 de la Ley, y con el objeto de actualizar los precios de la propuesta a la fecha de inicio de los trabajos, el contratista podrá solicitar, por una sola ocasión, la determinación de un primer factor de ajuste de costos, el cual deberá calcularse conforme al procedimiento de ajuste que se haya establecido en las bases de licitación y en el contrato correspondiente. Este factor de actualización no deberá afectarse por la entrega de anticipos. Esto no aplicará en las obras o servicios que inicien dentro de los treinta días naturales siguientes a la presentación de las propuestas.

Las dependencias y entidades, previa justificación, autorizarán dicho factor, el que será aplicado a cada estimación y se repercutirá durante todo el ejercicio del contrato, independientemente de los ajustes de costos que le sucedan.

Dicho ordenamiento establece que los costos podrán ser ajustados, a partir de la presentación de las propuestas, cuando ocurran circunstancias de orden económico no previstos en el contrato, que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado (artículo 56), y atendiendo, a lo acordado por las partes en el contrato respectivo.

En relación a este asunto, el reglamento en su numeral 147, establece que si al inicio de los trabajos contratados o durante el periodo de ejecución de los mismos, se otorga algún anticipo, el o los importes de ajustes de costos, deberán afectarse en un porcentaje igual al de los anticipos concedidos.

La Ley de referencia, en su numeral 57, señala que la actualización o ajuste de costos, debe realizarse, de acuerdo a los tres procedimientos, que a continuación se indican.

- ✓ Mediante la revisión de cada uno de los precios del contrato.
- ✓ A través de una revisión por grupos de precios, que multiplicados por sus correspondientes cantidades de trabajo por ejecutar, representan cuando menos el ochenta por ciento del importe total faltante del contrato, y
- ✓ Mediante la actualización de los costos de los insumas, cuando se tenga establecida la proporción que estos representan con respecto al total del costo directo de los mismos.

Cabe apuntar que los ajustes de costos, no se realizan de manera automática y arbitraria o discrecional, sino que estos como ya se indicó deben ser resultado de una revisión, que esta sujeta a los procedimientos que establece la Ley en su artículo 57.

El reglamento de la Ley, en su artículo 148, establece que para la revisión de cada uno de los precios que intervienen en el cálculo de los ajustes de costos conforme a los procedimientos señalados en las fracciones I y II del artículo 57 de la Ley, los contratistas deberán acompañar a su solicitud la siguiente documentación.

- I. La relación de los índices nacionales de precios productor con servicios que determine el Banco de México o, en su caso, los índices investigados por las dependencias y entidades, los que deberán ser proporcionados al contratista.
- II. El presupuesto de los trabajos pendientes de ejecutar, de acuerdo al programa convenido, en el periodo en el cual se produzca el incremento en los costos, valorizado con los precios unitarios del contrato.
- III. El presupuesto de los trabajos pendientes de ejecutar, de acuerdo al programa convenido, en el periodo en el cual se produzca el incremento de los costos, valorizado con los precios unitarios del contrato, ajustados conforme a lo señalado en la fracción III del artículo 58 de la Ley.
- IV. El programa de ejecución de los trabajos pendientes por ejecutar, acorde al programa que se tenga convenido.
- V. El análisis de la determinación del factor de ajuste, y
- VI. Las matrices de precios unitarios actualizados que determinen conjuntamente el contratista y la dependencia o entidad, en función de los trabajos a realizar en el periodo de ajuste.



El artículo 58 de la Ley, por su parte establece que dichos procedimientos de ajuste, de costos, se harán bajo las siguientes reglas; condiciones y/o requisitos:

1. Se calcularán a partir de la fecha en que se haya producido el incremento o decremento en el costo de los insumas.
2. Solo se harán respecto de los trabajos pendientes de ejecutar, conforme al programa de ejecución pactado en el contrato o, en caso de existir atraso no imputable al contratista, con respecto al programa que se hubiere convenido.
3. Cuando el atraso sea por causa imputable al contratista, se harán exclusivamente para los trabajos pendientes de ejecutar conforme al programa que se hubiere convenido.
4. Los incrementos o decrementos de los costos de los insumas se calcularán con base en los índices nacionales de precios productor con servicios que determine el Banco de México.
5. Se calcularán con base en los precios que investiguen las dependencias y entidades de acuerdo a los lineamientos y metodología del Banco de México, cuando los contratistas o la contratante, requieran de otros índices, que no publique el Banco de México.
6. Los precios originales del contrato permanecerán fijos hasta la terminación de los trabajos contratados.
7. Se aplicará a los costos directos, conservando constantes los porcentajes de indirectos y utilidad original durante el ejercicio del contrato.
8. El costo por financiamiento estará sujeto a las variaciones de la tasa de interés que el contratista haya considerado en su propuesta.
9. A los demás lineamientos que por tal fin emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El ajuste de costos no procede cuando se trate de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que se pacten bajo la modalidad de contratos a precio alzado o mixtos. En el caso de los últimos, es decir, de los contratos mixtos, la actualización de costos, no aplica única y exclusivamente, en lo que concierne a los precios, que se haya costeado de manera alzada.

La Ley en su artículo 59, y específicamente en su párrafo cuarto y quinto, considera una serie de supuestos, que hacen viable el ajuste de costos, en el caso de los contratos señalados. Las hipótesis, contempladas para tal fin, son de manera general las siguientes:

1. Por circunstancias económicas de tipo general que sean ajenas a la responsabilidad de las partes.
2. Por variaciones en la paridad cambiaría de la moneda.
3. Por cambios en los precios nacionales o internacionales.

Los ajustes de costos que se hagan a los contratos en comento, deberán realizarse de conformidad a lo dispuesto por la Ley en sus artículos 57 y 58.

En términos económicos y legales representa el ajuste de costos, la multicitada Ley, determina que el aumento o reducción debe constar por escrito, y que este no procede o aplican, cuando se trate de cuotas compensatorias, que de acuerdo a la Ley en materia, pudiera estar sujeta la importación de bienes contemplados en la realización de los trabajos (artículo 58).

### 6.5.6. Elaboración de convenios

Clemente Soto Alvarez señala que el convenio es "el acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones">" Doctrinalmente las convenciones, se caracterizan por que son resultado de dos o más voluntades que concurren al logro de un fin coincidente, de los actos contractuales o contratos. Bajo esta perspectiva se puede resumir, que un convenio es el pacto o ajuste, que acuerden y/o celebran, los agentes intervinientes en un acto de carácter plurilateral.

La explicación anterior sirve de marco para apuntar y describir las modificaciones que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, prevé con respecto a los contratos que se celebren o formalicen a luz de dicho ordenamiento.

El artículo 59 del ordenamiento en comento establece que las dependencias y entidades podrán dentro de su presupuesto autorizado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas modificar los contratos celebrados bajo la modalidad de precios unitarios y mixtos en la parte correspondiente, mediante convenios, siempre y cuando:

---

<sup>319</sup> Soto Alvarez, Clemente. *Introducción al Estudio del Derecho y Naciones de Derecho Civil*. México. Limusa, 1993. p. 147.

- a) No rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactado en el contrato.
- b) No apliquen variaciones sustanciales al proyecto original.
- e) No se celebren para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los tratados.

Es oportuno destacar, que el porcentaje indicado no es aplicado cuando los contratos se refieran al mantenimiento o restauración de los inmuebles a que hace mención el artículo 5º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Además de los requisitos anteriores, el numeral citado señala que las modificaciones que se hagan a los contratos que rebasen el 25% del monto o plazo, deben realizarse bajo las siguientes reglas:

- a) Deben ser autorizadas por el titular del área responsable de la contratación de los trabajos.
- b) Cuando excedan el porcentaje indicado, estas no deben variar el objeto del proyecto, y
- c) El titular del área responsable de la contratación de los trabajos debe informar al órgano de control interno, a más tardar el último día hábil de cada mes las autorizaciones otorgadas en el mes calendario inmediato anterior.

Las dependencias y entidades previamente a la celebración de los convenios pueden autorizar el pago de estimaciones de trabajos adicionales ejecutados, siempre, que estos no rebasen el presupuesto autorizado en el contrato. Tratándose de cantidades adicionales, éstas se pagarán a los precios unitarios pactados originalmente; tratándose de los conceptos no previstos en el catálogo de conceptos del contrato, sus precios unitarios deberán ser conciliados y autorizados, previamente a su pago.

Aun cuando los contratos, que se formalicen en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma, deben ser producto de un proceso concienzudo y profundo de planeación o programación, presupuestación, subsiste la posibilidad, que durante el desarrollo los trabajos, se presenten, una serie de imponderables, que obliguen a las dependencias, entidades y contratos, a la reconsideración de algunas de las condiciones pactadas originalmente.

El reglamento de la Ley, en su capítulo cuarto, sección tercera, prevé y dispone una serie de consideraciones y lineamientos, que deben tenerse presentes y aplicarse, cuando surja

la necesidad o conveniencia, de adecuar los contratos a las circunstancias reales, que se den durante la ejecución de los trabajos; de tal suerte, que el ordenamiento citado en primer término dedica a este asunto 12 artículos, que van desde el numeral 69 al 80, con el objeto de regular de manera específica y detallada, las situaciones que se lleven con presentar y que obliguen de una forma u otra, a modificar y/o ajustar los contratos originales.

En este contexto, cabe destacar que el reglamento citado en su artículo 69 establece que si durante la vigencia del contrato existe la necesidad de modificar el monto a plazo de ejecución de los trabajos la dependencia o entidad procederá a celebrar el convenio correspondiente con las nuevas condiciones, debiendo el residente de obra sustentarlo en un dictamen técnico que funde y motive las causas que lo originan.

El numeral en comento, dispone que para efectos del artículo 59 de la Ley, las modificaciones que se aprueben mediante la celebración de convenios, se considerarán parte del contrato y por lo tanto obligatorios para las partes.

El último párrafo del artículo 69 del reglamento, dispone que el conjunto de programas de ejecución que se deriven de las modificaciones, integrará el programa de ejecución convenido en el contrato, con el cual se medirá el avance en la ejecución de los trabajos.

En la tabla siguiente, se presentan de manera general algunas de las situaciones y acciones, que de conformidad al reglamento, deben instrumentarse y tenerse en consideración con respecto a la formulación de los convenios, que se realicen a la luz de los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

<b>MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS</b>	
<b>CAUSAS</b>	<b>ACCIONES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por aumento o reducción de precios o montos (art. 70) si se realiza por plazos los periodos se expresarán en días naturales, y la determinación del % de variación se hará con respecto al plazo original. (art. 70).</li> <li>• Si se efectúa por el monto, la comparación se hará, con base al monto original del contrato (art. 70).</li> <li>• Son independientes, las de plazos, los de los montos, pero para fines de su formalización pueden conjuntarse en un sólo documento (art. 70).</li> <li>• Los conceptos de trabajo al amparo de convenios en monto o plazo se deben considerar y administrar de manera independiente a los del contrato (art. 71)</li> <li>• Cuando la diferencia sea superior al 25% en más o menos, el contratista y el contratante, podrán revisar los indirectos y el financiamiento originalmente pactados (art. 72).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ajustes por indirectos y financiamientos que procesan, debe hacerse constar por asunto (art. 72).</li> <li>• Cuando el contratista concluya los trabajos en un plazo menor al establecido, no requiere la celebración de los convenios (art. 73).</li> <li>• Cuando el contratista se percate de la imposibilidad de cumplir con el programa de ejecución convenido (art. 73).</li> <li>• Cuando el contratista se percate de la necesidad de ejecutar cantidades adicionales o conceptos no previstos en el catálogo original del contrato (art. 74).</li> <li>• Cuando la dependencia o entidad requieran de cantidades adicionales no previstas en el catálogo original del contrato (art.76).</li> <li>• Cuando durante la vigencia del contrato surja la necesidad de ejecutar trabajos por conceptos no previstos en el catálogo original, el contratista dentro de los 30 días naturales siguientes a que se ordene la ejecución debe presentar los análisis de precios correspondientes con la documentación que lo soporte y apoyos necesarios para su revisión (art. 77).</li> </ul>

Es conveniente que el lector, se remita al análisis y lectura del ordenamiento en cuestión; sin embargo para fines prácticos, a continuación se describe el contenido mínimo que los convenios de acuerdo al artículo 80 del reglamento, deben considerar para su formalización.

- I. Identificación del tipo de convenio que se realizara así como de cada una de las partes contratantes, asentando el nombre y el cargo de sus representantes, así como el acreditamiento de su personalidad.
- II. El dictamen técnico y los documentos que justifiquen la celebración del convenio.
- III. El objeto del convenio, anotando una descripción sucinta de las modificaciones que se van a realizar.
- IV. Un programa de ejecución valorizado mensualmente, que considere los conceptos que se realizarán durante su vigencia.
- V. La estipulación por la que las partes acuerden que, con excepción a lo expresamente estipulado en el convenio, regirán todas y cada una de las cláusulas del contrato original.
- VI. Cuando el convenio implique un incremento al plazo de ejecución, se deberá señalar el plazo de ejecución para el convenio y porcentaje que representa, así como el plazo de ejecución considerando el del contrato original y el nuevo programa de ejecución convenido, y
- VII. Cuando el convenio implique un incremento al monto, además, se deberá considerar lo siguiente:
  - a) Que se indique la disponibilidad presupuestaria.
  - b) Que el importe del convenio este indicado con número y letra, así como el resultado de la suma con el contrato original, y el porcentaje que representa el nuevo importe respecto del original.
  - e) Que se indique la obligación, por parte del contratista, de ampliar la garantía en los mismos términos a los establecidos para el contrato original, y
  - d) Que exista un catálogo de conceptos valorizado, indicando las cantidades y los precios unitarios que lo conforman, determinando cual es su origen en lo términos del artículo 59 de la Ley.

### **6.5.7. Suspensión, terminación anticipada y rescisión de los trabajos**

"En el negocio contractual administrativo, se conoce como "hecho del príncipe" la alteración provocada en las condiciones de un contrato, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, derivada de decisiones adoptadas 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".?"

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas considera las figuras de suspensión, terminación anticipada y rescisión administrativa de los contratos, que formalicen las dependencias y entidades con los particulares:

La suspensión temporal o parcial de los trabajos contratados por la administración pública, debe atender a causas justificadas, y no puede ser de carácter indefinido.

"Cuando ocurra la suspensión, la dependencia o entidad, a través del servidor público designado, deberá informar por escrito al contratista, las causas que motivan la suspensión, así como la fecha de inicio de la suspensión y duración, así como, la fecha en que terminara esta.

Los periodos que correspondan a una suspensión no se contabilizarán como parte del contrato o convenio y por lo tanto no se modificará el plazo de ejecución establecido en ellos, debiendo únicamente diferir y ajustar, sin modificar el plazo, el programa de ejecución previamente convenido por las partes. La formalización se realizará mediante el acta circunstanciada de suspensión y la notificación por escrito de la terminación de la suspensión">" (Véase. Art. 114 del RLOPSRM)

De conformidad al artículo 117 del reglamento de la Ley, en todos los casos de suspensión, la dependencia o entidad deberá levantar un acta circunstanciada, donde se haga constar, como mínimo, lo siguiente:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levanta el acta:
- II. Nombre y firma del residente de obra de la dependencia o entidad y del superintendente de construcción del contratista, así como del servidor público autorizado para ordenar la suspensión en los términos del artículo 60 de la Ley.

---

<sup>320</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo contratos*. México. Porrúa, 2000. p. 89

<sup>321</sup> Zavala chavero, Roberto. *De la Suspensión*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP - SECODAM y SECOFI. 2000. p. 14.

111. Datos de identificación de los trabajos que se habrán de suspender, si la suspensión es parcial, sólo identificar la parte correspondiente y las medidas que habrán de tomarse para su reanudación.
- IV. Declaración de los motivos que dieron origen a la suspensión.
- V. Una relación pormenorizada de la situación legal, administrativa, técnica y económica en la que se encuentren los trabajos o la parte que se vaya a suspender, debiendo hacer una constancia del personal y equipo que se retira y del que se autoriza su permanencia, de acuerdo con el programa de ejecución convenido.
- VI. El tiempo de duración de la suspensión. Cuando la reanudación de los trabajos esté ligada a un hecho o acto de realización cierta pero de fecha indeterminada, el periodo de la suspensión estará sujeto a la actualización de ese evento.
- VII. Señalar las acciones que seguirá la dependencia o entidad, las que deberán asegurar los bienes y el estado de los trabajos, así como procurar la conclusión de los mismos.
- VIII. Determinación del programa de ejecución que se aplicará, el que deberá considerar los diferimientos que la suspensión origina, ajustando sin modificar los periodos o procesos de construcción indicados en el programa de ejecución convenido en el contrato, y
- IX. En su caso, las medidas de protección que resulten necesarias para salvaguardar los trabajos realizados, el lugar de trabajo, sus instalaciones y equipos.

De acuerdo al artículo 115 del reglamento, el contratista a partir de la notificación que dé por terminada la suspensión, podrá solicitar el pago de los gastos no recuperables a que hace referencia el artículo 62 de la Ley, y que se generen durante la suspensión. El pago de los gastos no recuperables de acuerdo a lo que establece el artículo 116, se limitará a lo siguiente:

- I. Las rentas de equipo o, si resulta más barato, los fletes del retiro y regreso del mismo a la obra.
11. Hasta un dos por ciento de los costos directos para los conceptos de trabajo programados y que no fueron ejecutados durante el periodo de la suspensión. En ningún caso, el monto aplicado podrá ser mayor al determinado por el contratista para los indirectos de las oficinas centrales en su propuesta.



- III. La plantilla de veladores y personal de conservación y vigilancia de las instalaciones y obras, asignados durante la suspensión.
- IV. Costos de administración de obra en cuanto a honorarios, sueldos y prestaciones del personal técnico y administrativo estrictamente necesario y que tenga una función específica durante la suspensión.
- V. La mano de obra que sea estrictamente necesaria y que tenga una función específica durante la suspensión y que no haya sido trasladada a otro frente de trabajo.
- VI. Costo del mantenimiento y renta, si es el caso, de oficinas y demás instalaciones de campo, y
- VII. En su caso, el costo que representa la extensión de las garantías

Es prudente destacar, que cuando las suspensiones se deriven de un caso fortuito o fuerza mayor, el reglamento de la Ley, en su artículo 119 establece que no existirá ninguna responsabilidad para las partes, debiendo únicamente suscribir un convenio donde se reconozca el plazo de la suspensión y las fechas de reinicio y terminación de los trabajos, sin modificar el plazo de ejecución establecido en el contrato.

El reglamento, en el numeral referido, prevé, que cuando los trabajos resulten dañados o destruidos y éstos requieran ser rehabilitados o repuestos, deberán reconocerse y pagarse mediante la celebración de un convenio en los términos del artículo 59 de la Ley, siempre que no se utilicen para corregir deficiencias o incumplimientos anteriores, imputables al contrato.

Es importante señalar, que el precepto en comento, dispone cuando las suspensiones se deriven de un caso fortuito o fuerza mayor, sólo será procedente el pago de gastos no recuperables por los conceptos enunciados en las fracciones III, IV y V del artículo 116 del reglamento, salvo que en las bases de licitación y en el contrato correspondiente se prevea otra situación.

Además de lo anterior, el artículo 60 de la Ley, señala que las dependencias y entidades pueden dar por terminados anticipadamente los contratos bajo los siguientes supuestos:

1. Cuando concurren razones de interés general.
2. Existan causas justificadas que impidan la continuación de los trabajos.
3. Se demuestre que de continuar con las obligaciones pactadas se ocasionaría un daño o perjuicio grave al Estado.

4. Cuando no sea posible determinar la temporalidad de la suspensión de los trabajos.

En apego al artículo 121 del reglamento de la Ley, en todos los casos de terminación anticipada, se deberán realizar las anotaciones correspondientes en la bitácora, debiendo la dependencia o entidad levantar un acta circunstanciada, donde se contenga, como mínimo, lo siguiente:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levanta.
- II. Nombre y firma del residente de obra de la dependencia o entidad y del superintendente de construcción del contratista.
- III. Descripción de los trabajos cuyo contrato se termine anticipadamente.
- IV. Importe contractual.
- V. Relación de estimaciones o de gastos, aprobados hasta antes de que se hubiera definido la terminación anticipada.
- VI. Descripción pormenorizada del estado que guardan los trabajos.
- VII. Periodo de ejecución de los trabajos, precisando la fecha de inicio y terminación, contractual y el plazo durante el cual se ejecutaron trabajos.
- VIII. Una relación pormenorizada de la situación legal, administrativa, técnica y económica en la que se encuentre el contrato que se vaya a terminar anticipadamente.
- IX. Señalar todas las acciones tendientes a asegurar los bienes y el estado que guardan los trabajos, y
- X. Periodo en el cual se determinará el finiquito del contrato y el importe al que ascenderán los gastos no recuperables.

El reglamento dispone en su artículo 122, que tratándose de una terminación anticipada, los gastos no recuperables serán.

- I. Los gastos no amortizados por concepto de:
  - a) La construcción de oficinas, almacenes, bodegas, campamentos e instalaciones en el sitio de los trabajos. Al ser liquidados estos gastos, las construcciones pasarán a ser propiedad de la dependencia o entidad.

- b) Oficinas, almacenes, bodegas, campamentos e instalaciones rentados por el contratista, con el objeto de atender directamente las necesidades de la obra.
  - e) La instalación y montaje de plantas de construcción, talleres y su retiro, y
  - d) La parte proporcional del costo de transporte, de ida y vuelta, de la maquinaria o equipo de construcción y de plantas y elementos para instalaciones de acuerdo con el programa de utilización, y la expedición de la garantía de cumplimiento del contrato.
- ii. El importe de los materiales y equipos de instalación permanente adquiridos por el contratista y que se encuentren en el sitio de los trabajos, camino a éste, terminados o habilitados en los talleres o fábricas correspondientes, siempre que cumplan con las especificaciones de calidad y que la cuantía sea acorde con las cantidades de obra pendientes de ejecutar según los programas convenidos, y
  - iii. Liquidación del personal obrero y administrativo directamente adscrito a la obra, siempre y cuando no sean empleados permanentes del contratista.

Por lo que toca, a la rescisión administrativa, el numeral 61, dispone que esta acción debe sujetarse, al procedimiento siguiente:

- 1. Se inicia a partir de que se le comunique al contratista el incumplimiento en que se haya incurrido, para que en un término de quince días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso las pruebas que estime pertinentes.
- ii. Transcurrido el término citado, se resolverá considerando los argumentos y pruebas, que hubiere hecho valer, y
- iii. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista dentro de los quince días hábiles siguientes a lo señalado en el primer inciso.

"La rescisión administrativa de los contratos deberá ser el último recurso que las dependencias y entidades utilicen para exigir su cumplimiento, ya que en todos los casos deben promover la ejecución de los trabajos y el menor retraso posible. (Véase. art 124 RLOPSRM)

Cuando la dependencia o entidad sea la que determine rescindir un contrato, dicha rescisión operará de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial, bastando para ello que se cumpla el procedimiento que para tal efecto se establece en la Ley; en tanto que si es

el contratista quien decide rescindirlo, será necesario que acuda ante la autoridad judicial federal y obtenga la declaración correspondiente.?" (Véase arto 125 del RLOPSRM)

De acuerdo al artículo 127 del reglamento, las dependencias y entidades procederán a la rescisión administrativa del contrato cuando se presente alguna de las siguientes causas:

- I. Si el contratista, por causas imputables a él, no inicia los trabajos objeto del contrato dentro de los quince días siguientes a la fecha convenida sin causa justificada conforme a la Ley y este reglamento.
- II. Si interrumpe injustificadamente la ejecución de los trabajos o se niega a reparar o reponer alguna parte de ellos, que hubiere sido detectada como defectuosa por la dependencia o entidad.
- III. Si no ejecuta los trabajos de conformidad con lo estipulado en el contrato o sin motivo justificado no acata las órdenes dadas por el residente de obra o por el supervisor.
- IV. Si no da cumplimiento a los programas de ejecución por falta de materiales, trabajadores o equipo de construcción y, que a juicio de la dependencia o entidad, el atraso pueda dificultar la terminación satisfactoria de los trabajos en el plazo estipulado.

No implicará retraso en el programa de ejecución de la obra y, por tanto no se considerará como incumplimiento del contrato y causa de su rescisión, cuando el atraso tenga lugar por la falta de información referente a planos, especificaciones o normas de calidad, de entrega física de las áreas de trabajo y de entrega oportuna de materiales y equipos de instalación permanente, de licencias, y permisos que deba proporcionar o suministrar la contratante, así como cuando la dependencia o entidad hubiere ordenado la suspensión de los trabajos.

- V. Si es declarado en concurso mercantil en los términos de la Ley de Concursos Mercantiles.
- VI. Si subcontrata partes de los trabajos objeto del contrato, sin contar con la autorización por escrito de la dependencia o entidad.
- VII. Si cede los derechos de cobros derivados del contrato, sin contar con la autorización por escrito de la dependencia o entidad.

---

<sup>322</sup> Zavala Chavero, Roberto. *Rescisión Administrativa*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. INAP – SECODAM y SECOFI. 2000. p. 17.

- VIII. Si el contratista no da a la dependencia o entidad y a las dependencias que tengan facultad de intervenir, las facilidades y datos necesarios para la inspección, vigilancia y supervisión de los materiales y trabajos.
- IX. Si el contratista cambia su nacionalidad por otra, en el caso de que haya sido establecido como requisito, tener una determinada nacionalidad.
- X. Si siendo extranjero, invoca la protección de su gobierno en relación con el contrato, y
- XI. En general, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato, las leyes, tratados y demás aplicables.

Por otra parte, el reglamento en su artículo 129, dispone que si transcurrido el plazo que señala la fracción I del artículo 61 de la Ley, el contratista no manifiesta nada en su defensa o si después de analizar las razones aducidas por éste, la dependencia o entidad estima que las mismas no son satisfactorias, emitirá por escrito la determinación que proceda, misma que podrá ser en dos sentidos:

- I. Exigir el cumplimiento del contrato y aplicar las penas convenidas en el mismo, o
- II. Declarar la rescisión en los términos del artículo 62 de la Ley.

De conformidad al artículo 62 de la Ley en comento, la suspensión, rescisión administrativa o terminación anticipada de los contratos, debe realizarse bajo los siguientes criterios.

- I. Cuando se determine la suspensión de los trabajos o se rescinda el contrato por causas imputables a la dependencia o entidad, ésta pagará los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate.
- II. En caso de rescisión del contrato por causas imputables al contratista, una vez emitida la determinación respectiva, la dependencia o entidad precautoriamente y desde el inicio de la misma, se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados, hasta que se otorgue el finiquito que proceda, lo que deberá efectuarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la comunicación de dicha determinación, a fin de proceder a hacer efectivas las garantías. En el finiquito deberá preverse el sobrecosto de los trabajos aún no ejecutados que se encuentren atrasados conforme al programa vigente, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados.

- III. Cuando se den por terminados anticipadamente los contratos, la dependencia o entidad pagará al contratista los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate, y
- IV. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá optar por no ejecutarlos. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato deberá solicitarla a la dependencia o entidad, quien determinará lo conducente dentro de los quince días naturales siguientes a la presentación del escrito respectivo; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente, pero si la dependencia o entidad no contesta en dicho plazo, se tendrá por aceptada la petición del contratista.

El reglamento de la Ley en su artículo 130, establece que el acta circunstanciada de la rescisión a que hace referencia en el segundo párrafo del artículo 62 de la Ley, deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levanta.
- II. Nombre y firma del residente de obra de la dependencia o entidad y, en su caso, del supervisor y del superintendente de construcción del contratista.
- III. Descripción de los trabajos y de los actos que se consideren relevantes del contrato que se pretende rescindir.
- IV. Importe contractual, considerando, en su caso, los convenios de modificación.
- V. Descripción breve de los motivos que dieron origen al procedimiento de rescisión, así como de las estipulaciones en las que el contratista incurrió en incumplimiento del contrato.
- VI. Relación de las estimaciones o de gastos aprobados con anterioridad al inicio del procedimiento de rescisión, así como de aquéllas pendientes de autorización.
- VII. Descripción pormenorizada del estado que guardan los trabajos.
- VIII. Periodo de ejecución de los trabajos, precisando la fecha de inicio y terminación contractual y el plazo durante el cual se ejecutaron los trabajos.
- IX. Relación pormenorizada de la situación legal, administrativa, técnica y económica en la que se encuentran los trabajos realizados, y los pendientes por ejecutar, y

- X. Constancia de que el contratista entregó toda la documentación necesaria para que la dependencia o entidad pueda hacerse cargo y, en su caso, continuar con los trabajos.

La determinación de dar por rescindido administrativamente el contrato, no podrá ser revocada o modificada por la propia dependencia o entidad.

Una vez comunicada por la dependencia o entidad la terminación anticipada de los contratos o el inicio del procedimiento de rescisión de los mismos, éstas procederán a tomar inmediata posesión de los trabajos ejecutados para hacerse cargo del inmueble y de las instalaciones respectivas, levantando, con o sin la comparecencia del contratista, acta circunstanciada del estado en que se encuentre la obra. En el caso, de entidades, el acta circunstanciada se levantará ante la presencia del fedatario público.

El contratista estará obligado a devolver a la dependencia o entidad, en un plazo de diez días naturales, contados a partir del inicio del procedimiento respectivo, toda la documentación que ésta le hubiere entregado para la realización de los trabajos.

## **6.5.8. Conclusión de trabajos y extinción contractual**

### **➤ Entrega-recepción y finiquito de los trabajos**

El reglamento de la Ley, en su artículo 135, indica que para iniciar el procedimiento de recepción de los trabajos, el contratista a través de la bitácora o por oficio, deberá notificar la terminación de los trabajos, debiendo anexar los documentos que lo soporten, incluyendo una relación de las estimaciones o de gastos aprobados, monto ejercido y créditos a favor o en contra.

Cuando a juicio del contratista los trabajos estén concluidos, de acuerdo a lo contratado, tiene derecho a que la dependencia o entidad contratante se los reciba, previa verificación de estos.

Cabe advertir, que si durante la verificación de los trabajos, la dependencia o entidad encuentra deficiencias en la terminación de los mismos, deberá solicitar al contratista su reparación, a efecto que éstas se corrijan conforme a las condiciones requeridas en el contrato.

En este caso, el plazo de verificación de los trabajos pactados en el contrato se podrá prorrogar por el periodo que acuerden las partes para la recepción de las deficiencias.

Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia o entidad opte por la rescisión del contrato (art. 136 del RLOPSRM)

El proceso entrega-recepción está regulado por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en sus artículos 64 y 66, que en términos generales señalan lo siguiente.

- a) El contratista debe comunicar la conclusión de los trabajos a la contratante.
- b) Las dependencias o entidades deben verificar la terminación de los trabajos dentro del plazo pactado.
- c) Después de la verificación, la contratante dentro un plazo de quince días naturales debe proceder a la recepción física de los trabajos y a elaborar al acto respectivo.
- d) El contratante y el contratista dentro del término pactado en el contrato, deben elaborar el finiquito.
- e) El finiquito debe considerar los créditos a favor y en contra que resulten para cada una de las partes, detallando el concepto general que le dio origen y el saldo que resulte.
- f) Determinado el saldo total, la contratante pondrá a disposición del contratista el pago correspondiente.
- g) En caso de que después del finiquito, resulte que hay créditos a favor de la contratante, el contratista deberá reintegrar dicho crédito.
- h) Posterior al finiquito, debe elaborarse una acta administrativa que dé por extinguidos los derechos y obligaciones asumidos por ambas partes en el contrato.
- i) El contratista queda obligado a responder de los defectos que resulten después de haber concluido los trabajos y debe garantizarlos durante un plazo de doce meses.

Es oportuno destacar, que el reglamento de la misma dispone en su artículo 137, que en la fecha señalada, la dependencia o entidad recibirá físicamente los trabajos y levantará el acta correspondiente, la que contendrá, como mínimo, lo siguiente:

- I. Lugar, fecha y hora en que se levante.
- II. Nombre y firma del residente de obra y del supervisor de los trabajos por parte de la dependencia o entidad y del superintendente de construcción por parte del contratista.



- III. Descripción de los trabajos que se reciben.
- IV. Importe contractual, incluyendo el de los convenios modificatorios.
- V. Periodo de ejecución de los trabajos, precisando las fechas de inicio y terminación contractual y el plazo en que realmente se ejecutaron, incluyendo los convenios.
- VI. Relación de las estimaciones o de gastos aprobados a la fecha, así como las pendientes de autorización.
- VII. Declaración de las partes de que se entregan los planos correspondientes a la construcción final, así como los manuales e instructivos de operación y mantenimiento correspondientes y los certificados de garantía de calidad y funcionamiento de los bienes instalados, y
- VIII. Constancia de que el archivo de documentos derivados de la realización de los trabajos, fue entregado a la residencia de obra o a la supervisión por parte del contratista

En el acto de entrega física de los trabajos, el contratista exhibirá la garantía prevista en el artículo 66 de la Ley.

➤ **Obligaciones y responsabilidades de los contratantes**

Una vez concluido y recibidos los trabajos, las dependencias y entidades de conformidad a los preceptos 19, 65 Y68 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, tienen que realizar las siguientes actividades:

1. Registrar en las oficinas de Catastro y del Registro Público de la Propiedad de las entidades federativas, los títulos de propiedad correspondiente de aquellos inmuebles que se hayan adquirido con motivo de la construcción de las obras públicas.
2. Remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los títulos de propiedad de los inmuebles adquiridos, para que dicha dependencia proceda a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal y su inclusión en el Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación.
3. Vigilar que la unidad que deba operar la obra, la reciba oportunamente por parte de la encargada de su realización y que además se le entregue el inmueble en

condiciones de operación, así como los documentos correspondientes que se refieren a la obra.

4. Mantener en niveles apropiados de funcionamiento las obras concluidas que reciban.



---

# ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, SEGUROS Y FIANZAS EN EL SECTOR PÚBLICO

---

---

## SUMARIO

7.1. LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO

7.2. MARCO CONCEPTUAL DE SEGUROS Y FIANZAS

7.3. SEGUROS Y FIANZAS EN FUNCIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES

7.4. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y AUTORIDADES QUE REGULAN LAS  
OPERACIONES DE SEGUROS Y FIANZAS EN MÉXICO

7.5. ASPECTOS TÉCNICOS DE LOS SEGUROS

7.6. ASPECTOS TÉCNICOS DE LAS FIANZAS

---



## OBJETIVOS GENERALES

- Relacionar el contexto y el marco normativo de las operaciones de seguros y fianzas, desde la perspectiva de la administración pública de riesgos.
- Desarrollar las características básicas de la administración de riesgos en el sector público.
- Conocer la potencialidad de la función de aseguramiento de grandes riesgos en el sector público de México.
- Identificar la naturaleza de las obligaciones garantizadas con fianzas ante la administración pública.
- Destacar y argumentar la importancia de los seguros y las fianzas en la preservación, resguardo, custodia y protección de los bienes patrimoniales y recursos del erario.
- Diseñar u operar un Programa de Administración de Riesgos, Aseguramiento y Garantías con Fianzas en dependencias o entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal.



## **7.1. LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO**

### **7.1.1. Origen y evolución**

Desde la segunda mitad del siglo XIX, las instituciones mexicanas del Estado han procurado las mejores condiciones de protección y resguardo para mantener la integridad del patrimonio de personas, comunidades, empresas, organizaciones no gubernamentales, dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

En 1934, el gobierno constitucional del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, con el propósito de amparar con seguridad jurídica la conservación del patrimonio de los mexicanos y extranjeros residentes en el país, contra riesgos naturales, futuros e inciertos que pudieran resarcir o indemnizar a los interesados con cantidades de dinero bajo cualquier forma de aseguramiento, derogó las legislaciones de seguros y su reglamentación vigentes desde 1926 para decretar la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley sobre el Contrato de Seguro, cuyas disposiciones regularon las operaciones de las sociedades mutualistas y de las compañías especializadas de seguros en el mercado mexicano, y sujetan, desde entonces, los contratos de seguros a un marco legal y procedimental de seguridad jurídica para sus usuarios, además de proyectar importantes nichos de oportunidad para la dinámica y el desarrollo de la economía mexicana.

Los alcances de la iniciativa de estas leyes, sin embargo excluyeron los riesgos relacionados con la comercialización de bienes y servicios a futuro y aquellos que dependieran del cumplimiento de obligaciones, actos y conductas intencionales de la voluntad humana.

En 1950, el gobierno constitucional del Presidente Miguel Alemán Valdés, promotor de las políticas de fomento productivo en los mercados para el desarrollo de la economía mexicana, y consciente de la imperiosa necesidad de garantizar con certeza y seguridad jurídica el cumplimiento de diferentes obligaciones entre particulares, con las instituciones de la administración pública y las asumidas ante cualquier autoridad competente, derogó la legislación, reformas y disposiciones reglamentarias vigentes desde 1942 para decretar la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y otras disposiciones conexas, cuya iniciativa especializó a las instituciones garantes, alentó la cultura de garantía de obligaciones con fianzas, detonó un novedoso, productivo y activó sector para la economía mexicana.



En 1938 como resultado de la promulgación de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros se estableció el Consejo Consultivo de Seguros con el objeto de promover el crecimiento y desarrollo del sector asegurador. En 1952, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera elevar el rango del consejo consultivo a comisión nacional fusionada con los intereses bancarios y crea la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por virtud de los conceptos financieros de protección patrimonial y ahorro relacionados con los contratos de seguros.

En 1950, con el decreto de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, nace el Consejo Consultivo de Fianzas para fomentar, promover y desarrollar el sector afianzador. En 1952, la autoridad hacendaria incorpora las funciones del Consejo Consultivo de Fianzas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, al amparo de una división especializada, con el razonamiento de que los mecanismos derivados de las fianzas, son accesorios de seguridad jurídica y tipifican los modelos de los seguros de obligaciones vigentes en casi todas las economías del mundo, aunque subsiste la especialización técnica y jurídica de los contratos accesorios de garantías con fianzas.

Es hasta 1990 cuando las operaciones de ambos sectores son distinguidas y separados uno de otro por virtudes de sus naturalezas, figuras jurídicas, alcances, términos, condiciones, operaciones y presencia en el desarrollo de la economía. Las funciones de normatividad, regulación, inspección de operaciones y cultura de riesgos patrimoniales son competencia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la procuración del desarrollo equilibrado y la sana competencia de los mercados mexicanos de seguros y fianzas.

### **7.1.2. Conceptualización de la administración de riesgos en el sector público**

En este contexto, México es una de las pocas economías del mundo que opera un sector asegurador y un sector afianzador con estricto apego a la técnica de la administración de riesgos patrimoniales y al régimen de derecho, bajo los principios rectores de la certeza y la seguridad jurídica para las personas, organizaciones e instituciones de la administración pública. Los riesgos patrimoniales de cualquier naturaleza y licitud pueden asegurarse o afianzarse con instituciones legalmente constituidas y autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con montos previstos y determinados contra daños materiales, pérdidas, responsabilidades e incumplimientos de obligaciones, a partir de las características y circunstancias que amenazan la integridad de los patrimonios.

Los intereses asegurables, las obligaciones afianzables y la estructura de la administración pública de grandes riesgos, atípicos, especiales y únicos, representan mayores con-

tribuciones a la dinámica de la economía nacional que la administración de riesgos en el sector privado

La administración pública de riesgos opera con grandes apuros por la cuantía, especialidad, responsabilidad, catástrofe o atipicidad de los intereses asegurables y las obligaciones garantizadas con fianzas.

Las posesiones, bienes de propiedad, recursos del erario y responsabilidades públicas, requieren de mecanismos de compensación y resarcimiento económico contra daños materiales, pérdidas e incumplimientos que eventualmente pueden quebrantar el patrimonio del Estado confiado a la administración pública.

Las responsabilidades derivadas del quehacer gubernamental, la integridad personal de los servidores públicos, los recursos del erario, las posesiones, los bienes bajo custodia y de propiedad pública, así como las obligaciones de particulares ante la administración pública, involucran millonarias asignaciones de recursos financieros, materiales y técnicos, expuestos a riesgos de quebrantos patrimoniales de diferentes naturalezas y alcances, cuyas consecuencias pueden exceder los márgenes de maniobra, resarcimiento y solvencia del sector público para colocarlo en situaciones de indefensión e inestabilidad, toda vez que su impacto es impredecible y desconocido.

La administración pública de riesgos es la especialidad multidisciplinaria que aprecia, estudia y determina, con estricto apego a la técnica y al derecho, las características, montos, tipos, magnitudes consecuenciales y grados de exposición a riesgos de quebranto patrimonial de las personas, posesiones, bienes, responsabilidades y recursos del erario, a fin de retenerlos en los programas de autofinanciamiento de pérdidas y/o en los programas de créditos fiscales para los servidores públicos, o cederlos bajo contratos de seguros o de fianzas a las compañías autorizadas en el mercado mexicano.

Los riesgos de quebranto patrimonial están relacionados con la probabilidad de acontecimientos cuantificables, futuros, inciertos, fortuitos, propios de la naturaleza y ajenos a la voluntad humana (riesgos asegurables), o con la posibilidad de incumplimientos de obligaciones contractuales lícitas o mandatos de autoridad, cuantificables y expresados en moneda de curso legal (obligaciones afianzables).

Los programas de aseguramiento sustentados con contratos de seguro y los esquemas de afianzamiento a partir de contratos accesorios de garantías con fianza, son mecanismos instrumentales de la administración pública de riesgos para otorgar seguridad jurídica y protección a todas las operaciones y acciones de gobierno.

### **7.1.3. Las operaciones de seguros o las garantías de fianzas**

La naturaleza de las cosas aseguradas y las obligaciones garantizadas con fianzas, así como los alcances, términos, condiciones y montos de los contratos, hacen auténticos macroprogramas atípicos de aseguramiento y de afianzamiento, sujetos a disposiciones legales específicas de regulación y normatividad correlacionadas con las operaciones de seguros o de garantías con fianzas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad facultada del Poder Ejecutivo federal para promover un desarrollo equilibrado de los mercados asegurador y afianzador, así como la sana competencia entre las instituciones autorizadas, asistida por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (normatividad, regulación, operación y desarrollo de los mercados) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros para fortalecer la seguridad jurídica en todas las transacciones y relaciones habidas con las instituciones financieras, de seguros y de fianzas autorizadas para operar en México).

Las operaciones de seguros son contratos contra riesgos de quebranto patrimonial por daños, pérdidas y responsabilidades civiles derivadas de la actuación o actividades propias de los asegurados, insertas en el marco y contexto de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley sobre el Contrato de Seguro, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, otras disposiciones correlacionadas y conexas con los riesgos e intereses asegurables.

La responsabilidad de la administración pública federal para contratar los servicios que mantengan adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes patrimoniales y recursos del erario, está consignada en el artículo 5 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de acuerdo con los lineamientos para la contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, publicados el 2 de mayo de 1994 y el 14 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

En la capital de la república mexicana, la responsabilidad del gobierno del Distrito Federal para mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los bienes patrimoniales y posesiones con que cuentan las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y delegaciones políticas de la administración pública capitalina, está consignada en el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, de conformidad con las políticas emitidas por la Oficialía Mayor, el numeral 7.5 de la Circular Uno, Normatividad en materia de administración de recursos y los ordenamientos relacionados con la autonomía de gestión para cada una de las delegaciones *políticas*.

Las fianzas son contratos accesorios de garantía otorgados con estricto apego a la normatividad y regulación y ordenamientos previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, disposiciones, reglas de carácter general y reglamentos específicos para operaciones garantizadas, así como a lo conducente y aplicable dispuesto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, otras disposiciones correlacionadas y conexas con las obligaciones afianzadas.

Las instituciones de las administraciones públicas federal, estatal y municipal y del Distrito Federal, tienen el mandato y la responsabilidad legal de garantizar la protección de los recursos del erario comprometidos en los ciclos de suministro, proveeduría, arrendamiento, prestación de servicios y obra pública.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece en la fracción VI del artículo 45 y en los artículos 48, 49 Y 53, la obligación de los particulares para constituir garantías de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos, pedidos, arrendamientos, prestación de servicios, anticipos, buena calidad y reparación de los posibles vicios o defectos ocultos, relacionadas con las adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos y prestación de servicios pactados con las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece en la fracción VI del artículo 46 y en los artículos 48 y 49 Y 66, la obligación de los contratistas para constituir garantías ante las dependencias y entidades de la administración pública federal por cumplimiento de contrato, arrendamiento de equipo y maquinaria, anticipos, prestación de servicios, buena calidad y reparación de los posibles vicios o defectos ocultos relacionados con la obra pública.

En el ámbito del gobierno del Distrito Federal, las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública establecen la obligatoriedad a cargo de proveedores, arrendadores, arrendatarios, prestadores de servicios y contratistas, de garantizar el sostenimiento de ofertas y propuestas económicas, así como el cumplimiento de contratos, arrendamientos de equipo y maquinaria, anticipos, prestación de servicios, buena calidad y reparación de los posibles vicios o defectos ocultos en todas las operaciones realizadas con la administración pública del gobierno del Distrito Federal.

Los actos y relaciones contractuales del gobierno con particulares, requieren de las mejores condiciones de salvaguarda, integridad, equidad, solvencia, transparencia y calidad en las garantías otorgadas ante la administración pública.

La fianza constituye el contrato accesorio de garantía líquida y real que mejor favorece los intereses de la administración pública en los cumplimientos de las obligaciones contractuales, judiciales y fiscales de dar, hacer y no hacer, al sujetarse a disposiciones legales específicas, esquemas de suscripción, procedimientos especiales de suscripción y ejecución, además de ser un instrumento accesible y de mejor conveniencia para los proveedores, prestadores de servicios y contratistas del sector público.

En atención a la necesidad de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Distrito Federal para garantizar todas las operaciones contractuales relacionadas con las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios u obras públicas, las leyes de las materias competentes consignan las formas, montos, alcances, términos y condiciones de las garantías constituidas con fianzas.

En los casos de incumplimiento, las fianzas expresan la liquidación de los montos de créditos u obligaciones exigibles a proveedores, prestadores de servicios o contratistas, así como los accesorios legales garantizados. La liquidación de fianzas o pago de incumplimientos reclamados contra fianzas, debe apegarse con estricto derecho a los procedimientos especiales previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y sustentarse con pruebas documentales de los incumplimientos, tales como contratos, órdenes de pedidos, recibos de anticipos otorgados, estimaciones, bitácoras, comunicados de rescisión contractual, actas de finiquito y aquellas pruebas en las que el fiado o afianzado consienta expresa o tácitamente el adeudo de las obligaciones garantizadas con fianza.

## 7.2. MARCO CONCEPTUAL DE SEGUROS Y FIANZAS

### 7.2.1. La protección ante riesgos

Los seres humanos y las organizaciones son vulnerables a diferentes riesgos que impactan y amenazan la integridad de sus personas y/o de su patrimonio.

La administración pública actúa y opera para desahogar los quehaceres gubernamentales del Estado, con la asistencia de personas, posesiones, bienes y recursos del erario, los que por su naturaleza siempre están expuestos a riesgos de daños, pérdidas e incumplimientos de obligaciones que pueden quebrantar el patrimonio y los dineros públicos.

Los riesgos están considerados como los grados de exposición a cualquier acontecimiento futuro e incierto económicamente desfavorable y perjudicial que, eventualmente, producirá un desequilibrio o una ruptura de la armonía y el orden habido en los acervos.

Los riesgos pueden depender del acontecimiento de sucesos fortuitos y ajenos a la voluntad humana que dañan o merman con pérdidas la riqueza y la propiedad, o bien del incumplimiento de obligaciones contractuales, judiciales o fiscales que, en ambos casos, quebrantan el patrimonio y los recursos de las personas o de las instituciones. Es decir, la connotación, contenidos, alcances y licitud de los riesgos son la materia prima de la actividad aseguradora o de las garantías con fianzas.

La inversión pública en bienes muebles e inmuebles debe estar debidamente protegida y garantizada contra cualquier riesgo de causas naturales o como consecuencia de actos y conductas de la voluntad humana; es decir, la administración pública de riesgos debe prever el resarcimiento económico o en especie de los posibles quebrantos patrimoniales.

Los servidores públicos, posesiones, recursos, bienes de propiedad y bajo custodia de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal, así como las responsabilidades imputables a las instituciones del Estado por consecuencia de sus operaciones o actuaciones, están expuestos a grandes riesgos (cuantía, naturaleza o atipicidad de los intereses asegurables u obligaciones garantizadas).

La administración pública asume la responsabilidad mandata por ley e ineludible de preservar, custodiar, proteger, mantener adecuada y satisfactoriamente asegurados los recursos, bienes patrimoniales y cualquier otro interés público, así como de garantizar todas las obligaciones con cargo a terceros que puedan involucrar dinero del erario, procurando siempre las mejores condiciones para el Estado.

Las necesidades de protección íntegra a los bienes públicos y los recursos del erario, están resueltas con las especificaciones técnicas de cobertura, contratos, pólizas y otros documentos relacionados con los programas de administración pública de riesgos y aseguramiento contra daños materiales, pérdidas, responsabilidades y otras amenazas a la integridad patrimonial por consecuencia de accidentes, enfermedades, robos, extravíos, roturas, sobrecargas, incendios, catástrofes y otros riesgos.

Los riesgos de quebranto relacionados con la comisión de delitos patrimoniales intencionales por cuenta de personal infiel al servicio público y los derivados de incumplimientos de obligaciones contractuales, judiciales y fiscales imputables a particulares en las operaciones ante las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, están previstos en los programas, esquemas y formatos de afianzamiento, expresados en los textos de garantía, convenios de afianzamiento, especificaciones técnicas, procedimientos especiales y mecanismos de requerimiento de garantías con fianzas.

Hoy, la administración pública de riesgos es una especialidad y un área de oportunidades que comienza a destacar en las estructuras de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, cuya dinámica requiere de personal profesional con recursos y tecnologías del conocimiento aplicado a la gerencia y alta dirección de riesgos, con cultura de seguros y fianzas, a fin de identificar y analizar los nichos y márgenes de riesgo para definir estrategias, gestiones y mecanismos adecuados para su gestión.

## DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL SEGURO Y LA FIANZA EN MÉXICO

### Seguro

Marco Jurídico:

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.  
Ley sobre el Contrato de Seguros y Otras Disposiciones Conexas.

- Contrato principal que consta en una póliza.
- Bipartita (Asegurado - Aseguradora).
- Oneroso.
- Ampara riesgos asegurados contra siniestros.
- Indemniza daños, pérdidas y responsabilidades, ajenos a la voluntad humana.
- Vigente contra el pago de prima.
- Omisión del pago de prima es anulación del contrato de seguro.
- Pago de siniestro en dinero y, por excepción o condición contractual atípica, en especie.
- Recuperación no viable de siniestros pagados.
- Cancelación: automática al término de vigencia o a la presencia del siniestro.

### Fianza

Marco Jurídico:

Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Otras Disposiciones Conexas

- Contrato accesorio de garantía que consta en una póliza.  
Tetrapartita. (Fiador - Beneficiario - Afianzadora o Fiador - Obligado Solidario)
- Oneroso.
- Garantía de cumplimiento de obligaciones lícitas.
- Pago de obligaciones incumplidas en dinero o con sustitución del fiador.
- Recuperación de indemnizaciones por incumplimiento con cargo al fiador o al obligado solidario.
- Vigente contra expedición de la póliza.
- Omisión del pago de prima no anula la fianza y la garantía de las obligaciones subsiste.
- Cancelación: automática al término del período garantizado o al cumplimiento y finiquito de las obligaciones afianzadas o reservada al beneficiario.



## **7.3. SEGUROS Y FIANZAS EN FUNCIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES**

### **7.3.1. El aseguramiento**

La actividad aseguradora, una de las materias de la administración de riesgos, está considerada en la dinámica de la administración pública de recursos materiales y prevista en el Clasificador por Objeto del Gasto, capítulo 3000, partida 3700 (gobierno federal) o partida 3404 (gobierno del Distrito Federal), correspondiente a los recursos financieros destinados al pago de la contratación de los servicios relacionados con los contratos de seguros patrimoniales.

El carácter adjetivo y de apoyo de la administración pública de recursos materiales debe operar con racionalidad y disciplina presupuestal, sin descuidar el resguardo y protección de los bienes patrimoniales en las mejores condiciones para el Estado. El aseguramiento existe para resarcir en dinero o en especie los posibles daños y pérdidas registrados por consecuencia de siniestros ajenos a la voluntad humana.

La función del aseguramiento en el sector público es permanente; rige sus operaciones con los principios de derecho y técnica de la administración de riesgos, a partir de un programa integral de prevención, administración de riesgos y aseguramiento.

### **7.3.2. La garantía con fianzas**

La otra materia de la administración de riesgos es la garantía de obligaciones con fianzas, cuya constitución está a cargo de particulares para garantizar los cumplimientos de obligaciones derivadas de contratos, pedidos, anticipos, arrendamientos, buena calidad y reparación de posibles vicios ocultos, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento o la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, además de otras disposiciones correlacionadas y conexas.

A partir de enero del 2000, la obligación para garantizar con fianzas las propuestas económicas de los participantes en licitaciones públicas o invitaciones restringidas, fue suprimida en las leyes de carácter federal, pero subsisten en las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública para el Distrito Federal y otras legislaciones estatales.

Las garantías con fianzas más comunes ante dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal son:

1. Fidelidad contra quebrantos patrimoniales por peculado, robo, fraude y abuso de confianza de servidores públicos deshonestos.
2. Seriedad de propuestas económicas (gobierno del Distrito Federal y otros estados).
3. Cumplimientos de contrato.
4. Anticipos otorgados.
5. Buena calidad y reparación de posibles vicios ocultos.
6. Fianzas internacionales en cualquiera de los conceptos anteriores.

La salvaguarda del patrimonio y los recursos que caracteriza a los contratos de la administración pública con particulares, exige que las garantías sean otorgadas en las condiciones que mejor favorezcan al interés público.

La fianza es la garantía para el cumplimiento de las obligaciones contractuales que mayor certeza y seguridad jurídica tiene, toda vez que es un contrato accesorio de garantía sujeto y regulado por una legislación específica que prevé incluso un procedimiento especial de ejecución para la reclamación y pago de obligaciones incumplidas.

Los esquemas de afianzamiento en el sector público, operan a partir de textos convencionales o preredactados, cuya administración, por desconocimiento de la técnica de la administración de riesgos aplicada a las fianzas, no siempre es eficaz.

En la actualidad, de acuerdo con recientes investigaciones existen evidencias empíricas de que la administración pública de riesgos en México opera con desconocimiento, diferencia de criterios, improvisación y negligencia, cuyas consecuencias son la indefensión y los escasos márgenes de maniobra de las instituciones públicas ante cualquier siniestro, incumplimiento de obligaciones o quebranto patrimonial intencional de servidores públicos infieles, además de las responsabilidades administrativas y penales de que son sujetos los servidores públicos que no observan el mandato de mantener adecuada y satisfactoriamente aseguradas las posesiones, bienes patrimoniales, garantizadas las obligaciones con cargo a terceros y protegidos los recursos del erario.

## **7.4. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y AUTORIDADES QUE REGULAN LAS OPERACIONES DE SEGUROS Y FIANZAS EN MÉXICO**

Las disposiciones que regulan la operación de los contratos de seguros y de los contratos accesorios de garantía con fianzas en la administración pública mexicana, están expresadas desde el orden constitucional hasta lineamientos de carácter general:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.
4. Ley General de Bienes Nacionales.
5. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
6. Ley Sobre el Contrato de Seguro y disposiciones conexas.
7. Lineamientos para la Contratación de Seguros sobre Bienes Patrimoniales a cargo de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
8. Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Disposiciones Conexas.
9. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.
10. Código Civil Federal.
11. Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
12. Presupuesto de Egresos de la Federación.
13. Clasificador por Objeto del Gasto.

Las materias de seguros y fianzas son técnicas de la administración de riesgos que requieren análisis, estudio, contexto y determinación para contratar con instituciones de seguros o de fianzas autorizadas los márgenes de riesgo que exceden los autofinanciamientos de daños, pérdidas y solvencia técnica por incumplimientos.

Los escenarios nacionales de aseguramiento y garantías con fianzas, están regulados por las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y de Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultado para promover, normar, regular el desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y afianzador, así como la sana competencia entre las instituciones autorizadas para operar en México, quienes serán siempre reconocidas de acreditada solvencia, con excepción de las compañías que sean intervenidas o declaradas en suspensión de pagos o quiebra, de conformidad con las previsiones establecidas en las legislaciones de seguros y de fianzas.

### **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

Es un organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultado para proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, a fin de fortalecer la seguridad jurídica en todas las transacciones y relaciones habidas con las instituciones financieras, de seguros y de fianzas autorizadas para operar en México.

## 7.5. ASPECTOS TÉCNICOS DE LOS SEGUROS

### 7.5.1. Los contratos de seguros

El conjunto de bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio de las instituciones del Estado debe ser debidamente protegido, resguardado y asegurada su inversión. En la administración pública de riesgos la materia de seguros es preponderante. Goza de la asignación de una partida presupuestal específica en el gasto público y opera con la estructura de la administración de riesgos.

Los contratos de seguros actúan para prever e indemnizar al asegurado las consecuencias económicas de hechos futuros, inciertos y/o desconocidos. El principio básico del aseguramiento es distribuir entre grandes masas de riesgo las consecuencias económicas que afectan el patrimonio e intereses de cada asegurado; tal distribución de riesgos debe ser anticipada, a partir de supuestos de siniestralidad **global** que arrojan el cálculo de la aportación (prima) de cada asegurado, cuyo complejo de recursos facilita la técnica de la administración de riesgos (cálculo de probabilidades, estadística, ley de grandes números).

Los elementos que integran los contratos de seguros son:

#### Riesgo

Posible acontecimiento de daño, pérdida o responsabilidad que eventualmente quebranta el patrimonio: incendio, robo, muerte, enfermedad, catástrofe. La magnitud de los riesgos están determinados por la cuantía, número de bienes expuestos, atipicidad, frecuencia o exigencia legal. Los riesgos deben cumplir las siguientes características: futuro, incierto, desconocido, aleatorio, fortuito, posible, lícito, concreto y cuantificable.

#### Prima

Contraprestación a cargo del contratante o asegurado a favor de la institución de seguros con motivo de la cobertura de los riesgos asegurados.

#### Obligación aseguradora

Compromiso contractual de una institución de seguros para indemnizar, hasta el límite

expresado en la póliza, las consecuencias económicas de quebranto patrimonial derivadas de un siniestro.

### **Aseguradora**

Institución de seguros autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar en el mercado mexicano.

## **7.5.2 Clasificador por objeto del gasto en la administración de riesgos y aseguramientos**

La administración pública mexicana cuenta con el clasificador por objeto del gasto, cuyo capítulo 3000 Servicios Generales considera el concepto presupuestal 3400 Servicios Comercial y Bancario para agrupar las asignaciones destinadas a cubrir los servicios de almacenaje, embalaje, envase, fletes y maniobras; así como los servicios bancarios y de seguros, pago de impuestos, comisiones por ventas, patentes, regalías, diferencias de cambios, servicios de vigilancia y de lavandería, limpieza, higiene y fumigación.

La partida presupuestal para pago de seguros es la 3404 con asignaciones destinadas a cubrir primas por concepto de seguros contra robo, incendio y otros riesgos de contingencia a que puedan estar expuestos los materiales, posesiones, bienes muebles e inmuebles y todo tipo de valores de propiedad o bajo custodia de las dependencias y entidades de la administración pública.

### **➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su correlación con las operaciones de seguros**

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público regula los procedimientos para la contratación de seguros, con base en los artículos 3, fracción IV, 5, 13 párrafo tercero y 55 párrafos primero y segundo, los que a la letra dicen:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

I...

II...

III...

IV. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles o personas, y servicios de limpieza y vigilancia.

➤ Artículo 5

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

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable cuando por razón de la naturaleza de los bienes o el tipo de riesgos a los que están expuestos, el costo de aseguramiento represente una erogación que no guarde relación directa con el beneficio que pudiera obtenerse. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará previamente la aplicación de esta excepción.

➤ Artículo 13

Párrafo tercero: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar el pago de suscripciones, seguros o de otros servicios, en los que no sea posible pactar que su costo sea cubierto después de que la prestación del servicio se realice.

➤ Artículo 55

Párrafos primero y segundo.- Las dependencias y entidades estarán obligadas a mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación y mantenimiento, así como vigilar que los mismos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados.

Para efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades en los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios, deberán estipular las condiciones que garanticen su correcta operación y funcionamiento; en su caso, la obtención de una póliza de seguro por parte del proveedor, que garantice la integridad de los bienes hasta el momento de su entrega y, de ser necesario, la capacitación del personal que operará los equipos.

➤ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y su correlación con las operaciones de seguros

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas obliga, en su artículo 6, a cuidar el patrimonio del Estado con el aseguramiento de las obras públicas, que a la letra dice:

"Será responsabilidad de las dependencias y entidades mantener adecuada y satisfactoriamente aseguradas las obras públicas a partir del momento de su recepción".

### ➤ **Criterios para la determinación del Programa Integral de Administración de Riesgos y Aseguramiento**

El objeto del seguro es la compensación del perjuicio económico y resarcimiento del quebranto patrimonial, causado por un eventual siniestro. Es el bien material afecto al riesgo sobre el que opera la función indemnizatoria.

Las instituciones del sector público administran planes y programas de administración de riesgos y aseguramiento para compensar los perjuicios económicos y garantizar el resarcimiento de quebrantos patrimoniales, a partir de las siguientes tareas:

1. Para realizar los planes y programas de administración de riesgos y aseguramiento, las áreas responsables de la administración de recursos materiales o de administración de riesgos de la dependencia o entidad de que se trate, deberá elaborar el Programa de Prevención, Administración de Riesgos y Aseguramiento, a partir de un catálogo de riesgos, inventarios de bienes muebles e inmuebles y sus resguardos.
2. Elaborar un informe calendarizado de avances y resultados relacionados con las acciones de prevención de riesgos y atención de siniestros, con la siguiente información:
  - Datos de los siniestros registrados por concepto de daños materiales, robos, responsabilidad civil o de cualquier naturaleza, ocurridos en perjuicio de bienes patrimoniales, bajo responsabilidad o custodia de la institución.
  - Medidas preventivas adoptadas para evitar la incidencia de siniestros similares a los ocurridos.
3. Integrar los programas de capacitación al personal en materia de administración de riesgos y aseguramiento, con inclusión preferente de convenios con instituciones especializadas en administración pública aplicada.
4. Considerar el aseguramiento en bloque o por partidas de los siguientes bienes expuestos a riesgos, ordenados por pólizas, ramos autorizados y secciones, de acuerdo con la integración del patrimonio de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal:
  - ✓ Accidentes personales.
  - ✓ Aeronaves y helicópteros.



- ✓ Armamento.
- ✓ Calderas y aparatos sujetos a presión.
- ✓ Daños a la propiedad, inmuebles, contenidos e infraestructura urbana.
- ✓ Daños materiales a bienes muebles.
- ✓ Dinero y valores.
- ✓ Equipos automotores y similares.
- ✓ Equipo electrónico, cibernética y equipo de cómputo.
- ✓ Objetos raros y de arte de difícil o imposible reposición.
- ✓ Responsabilidad civil general.
- ✓ Responsabilidad por la prestación de servicios profesionales.
- ✓ Robo de contenidos.
- ✓ Rotura de maquinaria.
- ✓ Seguro del viajero.
- ✓ Seguro contra riesgos catastróficos.
- ✓ Seguro contra responsabilidad gubernamental en riesgos catastróficos.
- ✓ Semovientes o animales.
- ✓ Transporte de carga.

### **7.5.3. Instituciones de seguros en México**

En el año 2001 existían más de 100 instituciones de seguros autorizadas y registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agrupadas y representadas en la AMIS Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Las instituciones de seguros realizan una operación activa de seguros cuando, en caso de presentarse un acontecimiento futuro e incierto, una aseguradora, contra el pago de una cantidad de dinero (prima), se obliga a resarcir un daño, de manera directa, indirecta o a pagar una suma de dinero.

No se considera una operación activa de seguros la comercialización a futuro de bienes o servicios, cuando el cumplimiento de la obligación convenida, no obstante que dependa de la realización de un acontecimiento futuro e incierto, se satisfaga con recursos e instalaciones propios de quien ofrece el bien o el servicio y sin que se comprometa a resarcir algún daño o a pagar una suma de dinero (objeto de las garantías con fianzas).

Para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, el gobierno federal, discrecionalmente y a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorga la autorización para operar en México.

Los artículos 24 y 34 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, establecen el objeto y operaciones de las instituciones mexicanas de seguros:

1. Practicar las operaciones de seguros, reaseguros y reafianzamiento a que se refiere la autorización que exige la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
2. Constituir e intervenir las reservas previstas en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
3. Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confieren los asegurados o sus beneficiarios.
4. Administrar las reservas correspondientes a contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionadas con la edad, jubilación o retiro de personas.
5. Actuar como institución fiduciaria en el caso de los fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que celebren, con excepción de lo dispuesto en el artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Las instituciones de seguros autorizadas para practicar operaciones de vida, también podrán ser fiduciarias en el caso de fideicomisos en que se afecten recursos relacionados con las primas de antigüedad, fondos individuales de pensiones, rentas vitalicias, dividendos y sumas aseguradas, o con la administración de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establecen las leyes de seguridad social y de primas de antigüedad.

La administración de dichas operaciones se realizará a través de contratos de fideicomiso, en los mismos términos que para las instituciones de crédito señalan los artículos 79 y 80 de la Ley de Instituciones de Crédito.

1. Administrar las reservas retenidas a instituciones del país y del extranjero, correspondientes a las operaciones de reaseguro o reafianzamiento.
2. Dar en administración a las instituciones cedentes del país o del extranjero, las reservas constituidas por primas retenidas correspondientes a operaciones de reaseguro o reafianzamiento.

3. Realizar inversiones en el extranjero por las reservas técnicas o en cumplimiento de otros requisitos necesarios, correspondientes a operaciones realizadas fuera del país.
4. Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero en los términos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
5. Recibir títulos de descuento y redescuento a instituciones y organizaciones auxiliares de crédito y a fondos permanentes de fomento económico destinados en fideicomiso por el gobierno federal en instituciones de crédito.
6. Otorgar préstamos o créditos.
7. Emitir obligaciones subordinadas que deberán ser obligatoriamente convertibles a capital, hasta por un monto igual al capital pagado de la institución.

Las obligaciones subordinadas y sus cupones serán títulos de crédito con los mismos requisitos y características que los bonos bancarios, salvo lo previsto en esta fracción.

En caso de liquidación de la emisora, el pago de las obligaciones se hará a prorrata después de cubrir todas las demás deudas de la institución, pero antes de repartir a los titulares de las acciones el haber social. En el acta de emisión relativa y en los títulos que se expidan deberá hacerse constar en forma destacada lo expuesto en este párrafo.

Estos títulos podrán emitirse en moneda nacional o extranjera, mediante declaración unilateral de voluntad de la emisora, que se hará constar ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La emisión de este tipo de obligaciones requerirá del correspondiente dictamen formulado por una sociedad calificadora de valores.

En el acta de emisión podrá designarse un representante común de los tenedores de las obligaciones, en cuyo caso, se deberán indicar sus derechos y obligaciones, así como los términos y condiciones en que podrá procederse a la remoción y a la designación de un nuevo representante. No se aplicará a estos representantes, lo previsto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para los representantes comunes de obligacionistas.

1. Operar con valores en los términos de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley del Mercado de Valores.

2. Emitir documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito conforme a la Ley del Mercado de Valores que puedan ser materia de oferta pública y de intermediación en el mercado de valores, siempre y cuando las emisiones no se ubiquen en los supuestos a que se refiere el artículo 62 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
3. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia, para la realización de su objeto social.
4. Adquirir, construir y administrar viviendas de interés social e inmuebles urbanos de productos regulares.
5. Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social.
6. Invertir en el capital de las administradoras de fondos para el retiro y en el de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, en los términos de la legislación aplicable.
7. Actuar como comisionista con representación de empresas extranjeras para efectos de lo previsto en el inciso 2) de la fracción III del artículo 30. de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
8. Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las operaciones análogas y conexas que autorice.

## (7.6. ASPECTOS TÉCNICOS DE LAS FIANZAS)

### 7.6.1. Las fianzas

La necesidad del sector público para adquirir y arrendar bienes, contratar servicios diversos y construir obra pública, así como proceder a la disposición final de bienes, requiere de una administración calificada y eficaz de los recursos materiales.

La administración de recursos materiales comprende los ciclos de adquisiciones, proveeduría, suministro, arrendamiento, prestación de servicios, obra pública y otros servicios relacionados, cuyas operaciones y obligaciones contractuales deben estar garantizadas con suficiencia, calidad, términos y condiciones que satisfagan el interés de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal.

La fianza es un contrato accesorio de garantía, otorgado por una institución de fianzas legalmente constituida y autorizada, para comprometer el pago o cumplimiento de las obligaciones si el deudor o fiado no lo hace.

Las obligaciones garantizadas con fianzas son la terna que establece la teoría de las obligaciones:

- ✓ Obligaciones de dar. Por ej.: dar una cantidad de dinero; suministrar gasolinaz; proveer de refacciones; pagar créditos fiscales, entre otros .
- ✓ Obligaciones de hacer. Por ej.: prestar servicios; construir obra pública; fabricar bienes diversos; instalar sistemas de comunicación, entre otros .
- ✓ Obligaciones de no hacer. Por ej.: no incurrir en delitos patrimoniales intencionales de peculado, robo, fraude, abuso de confianza ni en connivencia o sociedad delictiva, entre otros.

Los riesgos relacionados con el cumplimiento de obligaciones, para ser afianzables sólo requieren de su licitud; por lo tanto, cualquier obligación, mientras sea lícita, es afianzable.

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece que los contratos accesorios de garantía con fianza serán fianzas de empresa con carácter mercantil para todas las partes

que intervengan, ya sea como beneficiarios, solicitantes, fiadores, contrafiadores u obligados solidarios.

### ➤ **Personajes y conceptos de garantía con fianza**

En los contratos accesorios de garantía con fianzas, intervienen 4 personajes:

#### **Fiador:**

Persona Física o Moral denominada proveedor, prestador de servicios o contratista, que celebra contratos con personas, empresas o dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal.

#### **Fiadora:**

Institución de fianzas legalmente constituida y autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para garantizar obligaciones con cargo a fiados y operar en el mercado mexicano de garantías con fianzas de empresa, con la regulación y normatividad que emitan las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los ámbitos de su competencia.

#### **Solicitante y acreedor de las obligaciones garantizadas con fianza (administración pública):**

Dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

#### **Beneficiario de los contratos accesorios de garantías con fianzas:**

- ✓ Personas físicas;
- ✓ Personas morales o Empresas;
- ✓ Tesorería de la Federación (administración pública federal);
- ✓ Tesorerías de los estados (administración pública estatal y municipal) ;
- ✓ Entidades paraestatales (administración pública paraestatal).

En los casos de las garantías con fianzas otorgadas a favor de las dependencias de la administración pública, el texto de la fianza nunca debe extenderse ante o a favor de las dependencias contratantes, toda vez que éstas no pueden ejercer ningún acto tendiente a solicitar, requerir u ordenar a la institución afianzadora el pago de obligaciones incumplidas, aun cuando la fianza haya sido exigible. En caso de reclamación de obligaciones incum-

plidas, la fianza estará sujeta al procedimiento especial de ejecución dispuesto en el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

➤ **Extinción de la fianza**

La institución de fianzas puede quedar liberada de la obligación fiadora de pagar la fianza por causa de extinción, al configurarse la prescripción negativa cuando el cumplimiento de las obligaciones no se hace exigible, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1136 del código civil para el distrito federal en materia común y para toda la república en materia federal.

El plazo que la Ley Federal de Instituciones de Fianzas dispone para que ocurra la prescripción es de tres años o aquel que la legislación aplicable establezca para la prescripción de las obligaciones consignadas en el contrato principal, siempre y cuando sea menor a tres años. Comprobada la prescripción, opera en perjuicio de los intereses del beneficiario o de la hacienda pública, y beneficia, simultáneamente, al fiado y a la institución de fianzas.

Las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del distrito federal que requieran hacer efectivas las garantías, deberán cuidar los términos de la prescripción negativa de las obligaciones principales garantizadas, toda vez que el descuido, desconocimiento u omisión en los procedimientos de ejecución de fianzas, constituyen una responsabilidad en los quebrantos al erario, imputable a los servidores públicos y sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

➤ **Caducidad de la fianza**

Es la pérdida de un derecho por no ejercer las acciones conducentes en un tiempo legal y acordes con las condiciones y procedimientos previstos en la ley. Para el caso de fianzas, la legislación aplicable señala puntualmente el plazo que tiene el beneficiario de la garantía para hacer exigible la fianza a su favor.

El artículo 120 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, señala que si el beneficiario no ha presentado la reclamación de las obligaciones incumplidas con cargo a la fianza, dentro de los 180 días naturales siguientes a partir de la fecha en que la obligación garantizada se hizo exigible por incumplimiento del fiado, la institución fiadora quedará liberada de su obligación por caducidad o inactividad para reclamar el pago a la afianzadora.

### ➤ **Novación**

Es un mecanismo contractual por virtud del cual las partes alteran sustancialmente las obligaciones de un contrato antecedente para sustituirlo con un nuevo contrato, siempre con el mismo objeto contractual. La novación cambia los términos, condiciones, alcances y circunstancias contractuales originalmente pactadas y extingue las obligaciones principal y accesorias, tal y como lo disponen los artículos 2213, 2214 Y2220 del código civil para el distrito federal en materia común.

### ➤ **Compañías afianzadoras**

El sistema afianzador mexicano está constituido por 16 instituciones de fianzas autorizadas para suscribir y otorgar todo tipo de fianzas a título oneroso, previstas en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Las afianzadoras están consideradas como instituciones de acreditada solvencia, mientras no sean intervenidas o declaradas en suspensión de pagos o quiebra por la autoridad competente. Sin embargo, la solvencia técnica, financiera y moral de las instituciones de fianzas ha sido recientemente reconocida por Standard & Poors, AM West y otras calificadoras internacionales, sólo para algunas compañías, a partir de los márgenes de retención por fianza y por fiado, la habilidad para el pago de reclamaciones, la sanidad, transparencia y control de sus operaciones, las estructuras de servicio y la profesionalización de sus intermediarios, entre otros criterios.

Las instituciones de fianzas están representadas en AFIANZA, Asociación de Compañías Afianzadoras de México, A.C.

## **7.6.2. Las fianzas en función de los recursos materiales**

Los actos o contratos de la administración pública con proveedores, prestadores de servicios y contratistas de obra pública, deben garantizar los anticipos otorgados, el cumplimiento de los contratos, las penas convencionales, la buena calidad y la reparación de los posibles vicios ocultos, para que los incumplimientos de obligaciones contractuales registrados en los ciclos de las adquisiciones de bienes muebles, proveeduría, suministro, arrendamiento, prestación de servicios, construcción de obras públicas, no quebranten el patrimonio público y los recursos del erario.

La salvaguarda del interés público que caracteriza a los contratos del sector público, exige que las garantías con fianzas a favor de las instituciones de la administración pública, sean constituidas en los términos y condiciones que mejor favorezcan el interés del Estado.



Los textos inscritos en pólizas de instituciones autorizadas son la expresión de los contratos accesorios de garantías con fianza. Los textos de fianzas otorgadas ante instituciones de la administración pública deben consignar la liquidación de montos de los créditos u obligaciones garantizadas a cargo del proveedor, prestador de servicios o contratista, así como los accesorios legales, en su caso. La liquidación de las garantías con fianzas debe sustentarse con acuses de recibos de anticipos, estimaciones y todas aquellas constancias documentales con las que el acreedor de las obligaciones prueba el incumplimiento del deudor o el deudor de las obligaciones reconoce o consiente, expresa o tácitamente, el incumplimiento del acto reclamado.

Para los casos en los que los textos de garantía no expresan la vigencia de la fianza, aun cuando el beneficiario conceda prórrogas o esperas al deudor de las obligaciones, es necesario que los acuerdos entre el beneficiario y el fiado que hayan modificado plazos, condiciones o cantidades originalmente pactadas y garantizadas con fianza, obtengan el consentimiento de la institución de fianzas para mantener vigente la fianza.

En este contexto, existe la necesidad de establecer lineamientos de carácter general para las fianzas que garantizan contratos de adquisiciones, proveeduría, suministro, arrendamientos, servicios o ae obras públicas con la administración pública, a fin de procurar una eficaz administración de riesgos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Las fianzas requeridas en el sector público están previstas en las disposiciones normativas de la administración pública de recursos materiales para las siguientes etapas:

- **Bases de licitación**

Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados en el domicilio señalado por la convocante y en los medios electrónicos de difusión que establezca la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a partir del día en que se publica y hasta el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de propuestas. Con relación a las garantías requeridas para las operaciones de los ciclos de administración de recursos materiales en el sector público, las bases de licitación contendrán los siguientes mínimos (artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público):

1. Datos sobre las garantías (esquema, forma, clausulado mínimo, texto especial preredactado);

2. (Opcional) Monto, destino, momento de entrega, tipo y otorgamiento de anticipo, cuya suma no podrá exceder, en ningún caso, el cincuenta por ciento del valor total del contrato;
3. Monto de la garantía para el cumplimiento del contrato;
4. Memoria de cálculo y monto de penas convencionales por concepto de mora o atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios;
5. Monto de garantía de buena calidad o de reparación de vicios ocultos;
6. Requerimiento de garantías internacionales (obligaciones que deban cumplir extranjeros en México u obligaciones que deban cumplir residentes o mexicanos en el extranjero);
7. Definición de otras obligaciones a garantizar, de acuerdo con la naturaleza de los trabajos derivados del contrato principal.

- **En los procesos de contratación**

Las dependencias y entidades de la administración pública están obligadas a establecer en los procedimientos de contratación los mismos requisitos, condiciones, procedimientos e información para todos los participantes, especialmente los relacionados con el plazo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías (artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público).

- **Excepciones de garantía**

Las dependencias y entidades de la administración pública, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa (fracciones IV, XI Y XIV del artículo 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público),

1. Cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarios para garantizar la seguridad nacional;
2. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios, cuya contratación sea con campesinos o grupos urbanos marginados, y que la dependencia o entidad contrate con sus miembros personas físicas o personas morales;

3. Cuando se trate de servicios profesionales, siempre que éstos sean prestados por una persona física y no requiera de más de un especialista o técnico.

- **Contenido de los contratos**

Los contratos de adquisiciones, proveeduría, suministro, arrendamiento y prestación de servicios contendrán los siguientes mínimos (fracciones VI y IX del artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público):

1. Esquema, formas, montos, clausulados mínimos, textos especiales preredactados para garantizar los anticipos y el cumplimiento de los contratos.
2. (Opcional) Monto, destino, momento de entrega, tipo y otorgamiento de anticipo, cuya suma no podrá exceder, en ningún caso, el cincuenta por ciento del valor total del contrato;
3. Monto de la garantía para el cumplimiento del contrato;
4. Memoria de cálculo y monto de penas convencionales por concepto de mora o atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios, por causas imputables a proveedores, prestadores de servicios y contratistas;
5. Monto de garantía de buena calidad o de reparación de vicios ocultos;
6. Requerimiento de garantías internacionales (obligaciones que deban cumplir extranjeros en México u obligaciones que deban cumplir residentes o mexicanos en el extranjero);
7. Definición de otras obligaciones a garantizar, de acuerdo con la naturaleza de los trabajos derivados del contrato principal.

- **Del tipo de garantías**

El artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece la obligación de garantizar anticipos y cumplimientos de contratos a cargo y costa de proveedores, prestadores de servicios y contratistas de la administración pública, con las siguientes consideraciones:

1. Los anticipos de dinero que, en su caso, reciban proveedores, prestadores de servicios y contratistas a cuenta del valor de los contratos, deberán garantizarse por el monto total otorgado; y
2. El cumplimiento de los contratos, cuyo concepto de garantía considera el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones pactadas en el contrato principal.

Para los efectos del artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los titulares de las dependencias u órganos de gobierno de las entidades paraestatales, determinarán y fijarán las bases, porcentajes, montos, formas, términos, condiciones y alcances a que deberán sujetarse las garantías constituidas. En los casos previstos en las fracciones IV, XI Y XIV del artículo 41 y en el artículo 42 de la misma ley, los servidores públicos, bajo su responsabilidad, deberán firmar para exceptuar del requisito de garantía de cumplimiento a los contratos correspondientes.

En el mismo sentido, la interpretación de las obligaciones legales para garantizar anticipos y cumplimientos de contrato, no quiere decir que existirán sólo dos tipos de fianzas, sino que cada una de las fianzas podrán desagregar otros relativos vinculados con las obligaciones garantizadas; es decir, los anticipos garantizados podrán ser simples, simples con interés, revolventes o revolventes con interés y, los cumplimientos garantizados podrán ser cumplimientos contractuales, suministros, penas convencionales, buena calidad o reparación de posibles vicios ocultos, entre otros, a partir de las necesidades de cada institución.

Los beneficiarios de las garantías ante dependencias y entidades de la administración pública están designados y nombrados en el artículo 49 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

- ✓ Tesorería de la Federación, por actos o contratos celebrados con las dependencias de la administración pública federal.
- ✓ Entidades paraestatales, por actos o contratos celebrados con las entidades paraestatales.
- ✓ Tesorerías de los estados y municipios, por actos o contratos celebrados al amparo de la fracción VI del artículo 10. de la Ley relativa.

Las garantías de cumplimiento de contrato deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato, excepto cuando la entrega de los bienes o la prestación de los servicios, haya sido realizada dentro del mismo plazo.

La constitución de las garantías para anticipos, deberán acreditarse previamente a la entrega del dinero y, a más tardar, en la fecha pactada en el contrato.

Las garantías por concepto de penas convencionales están sujetas al artículo 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuyas disposiciones determinan que las dependencias y entidades paraestatales deberán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por mora o atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de prestación de servicios, las que no excederán del monto de la garantía de cumplimiento del contrato, y serán determinadas a partir de los bienes no entregados o servicios no prestados con oportunidad. En las operaciones con pacto de ajuste de precios, la penalización será calculada a partir del precio ajustado.

Los proveedores, prestadores de servicios y contratistas, quedarán obligados ante la dependencia o entidad paraestatal a responder por la calidad, defectos y reparación de los posibles vicios ocultos de bienes y servicios, así como de cualquier otra responsabilidad en que pudieran incurrir, de acuerdo con las obligaciones pactadas en el contrato principal y la legislación aplicable.

Los proveedores, prestadores de servicios y contratistas cubrirán, con base en las disposiciones de la ley relativa, las cuotas compensatorias a que pudiera sujetarse la importación de bienes objeto de un contrato; en estos casos, no procederá incremento alguno a los precios pactados ni cualquier otra modificación al contrato principal.

### **7.6.3. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios**

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece los ordenamientos generales en materia de garantías que deben observar todas las operaciones derivadas de actos o contratos de la administración pública con particulares.

Sin embargo, las especificaciones técnicas mínimas de las garantías con fianzas requeridas en los diferentes ciclos de la administración pública de recursos materiales, están descritas con mayor precisión en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

Las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, proveeduría, suministro, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que emitan los titulares de las dependencias u órganos de gobierno de las entidades

paraestatales, de acuerdo con el artículo 20. del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, deben prever los siguientes aspectos:

1. El porcentaje de la garantía de cumplimiento, cuya suma no podrá ser inferior al diez por ciento ni superior al veinte por ciento del monto total del contrato, antes del Impuesto al Valor Agregado.
2. Para los casos de rescisión, la reclamación de las garantías de cumplimiento, será proporcional al monto de las obligaciones incumplidas, salvo pacto en contrario y plenamente justificado.
3. Los anticipos otorgados por las dependencias y entidades de la administración pública deberán amortizarse proporcionalmente en cada uno de los pagos; la garantía deberá constituirse en la misma moneda en la que el anticipo es otorgado de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, y subsistirá hasta su total amortización.
4. En los procedimientos de contratación, cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento en los términos de la legislación aplicable, deberá indicarse a los contratantes no incluir en sus propuestas los costos por concepto de garantía; en estos casos, el monto máximo de las penas convencionales por mora o atraso será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente.
5. Cuando las dependencias y entidades de la administración pública convengan el incremento en la cantidad de bienes o prestación de servicios, solicitarán a proveedores, prestadores de servicios o contratistas el endoso de modificación, aumento o disminución a la garantía de cumplimiento, lo cual deberá estipularse en el convenio modificatorio correspondiente. Para las cantidades o conceptos adicionales se reconocerá el ajuste de precios en los términos pactados en el contrato.
6. Casos concretos en los que procederá la aplicación de penas convencionales por mora o atraso en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los plazos pactados de entrega de bienes o de prestación de servicios.
7. El pago de los bienes y servicios quedará proporcionalmente condicionado al pago que el deudor de las obligaciones realice por concepto de penas convencionales, en el entendido de que en caso de rescisión contractual no procederá el cobro de las penalizaciones ni contarán para disminuir el monto de la reclamación de las obligaciones incumplidas.

8. Las deducciones a las obligaciones de pago por concepto de arrendamientos o prestación de servicios, con motivo de incumplimiento parcial o deficiente de las obligaciones, en cuyo caso siempre estará determinado el límite de incumplimiento para proceder a la rescisión contractual. Cuando el incumplimiento de las obligaciones no resulta de la mora o atraso, sino de causas pactadas en el contrato, las dependencias y entidades podrán iniciar en cualquier momento posterior al incumplimiento, el procedimiento de rescisión del contrato.
9. El pago de los gastos no recuperables a que se refieren los artículos 46 y 57 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público, estará limitado al costo de la garantía de cumplimiento y exclusivamente para el caso del ganador.
10. Cuando la garantía sea constituida con fianza, deberá observarse lo siguiente:

El texto de la garantía con fianza deberá prever, sin excepción y como mínimo, las siguientes declaraciones o cláusulas:

- a) Que la fianza es otorgada para garantizar todas las obligaciones contenidas en el contrato.
- b) Que para cancelar la fianza, es requisito indispensable la autorización expresa y escrita de la dependencia o entidad.
- c) Que en caso de prórrogas o esperas concedidas al fiado para el cumplimiento de las obligaciones garantizadas, la afianzadora está de acuerdo en prorrogar automáticamente la vigencia de la fianza.
- d) Que la fianza estará vigente durante la sustanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan y hasta que se dicte resolución definitiva por autoridad competente, y
- e) Que la afianzadora acepta expresamente someterse a los procedimientos de ejecución previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

11. Cuando opera el finiquito, resultan saldos a cargo del deudor de las obligaciones y éste paga incondicionalmente la totalidad de la deuda, la fianza extingue todas sus obligaciones fiadoras de pleno derecho, por lo que las dependencias y entidades deberán cancelar la póliza de fianza correspondiente.
12. Cuando las dependencias requieran hacer efectivas las garantías y reclamar las fianzas, deberán remitir a la Tesorería de la Federación, dentro del plazo a que hace referencia el artículo 143 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, la solicitud donde se precise la información suficiente para

identificar la obligación o crédito, los sujetos vinculados con la fianza y las pruebas documentales de la reclamación de las obligaciones incumplidas.

13. Cuando las entidades requieran hacer efectivas las garantías, podrán reclamar las obligaciones incumplidas con cargo a la fianza correspondiente, con la representación autorizada de la entidad y las pruebas documentales.

#### **7.6.4. Las fianzas y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

Contenido de los Contratos: El Artículo 46 fracciones VI y VIII establece que los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas contendrán los siguientes mínimos:

1. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento de los contratos.
2. Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, y determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía por concepto de cumplimiento. Las dependencias y entidades deberán fijar los términos, forma y porcentajes para la aplicación de penas convencionales.

Garantías: el artículo 48 fracciones I y II establece que los contratistas de la administración pública deberán garantizar:

1. Los anticipos otorgados, cuyas garantías deberán constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo y por el monto total.
2. El cumplimiento de los contratos, cuya garantía deberá constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo.

Para los efectos del artículo 48 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, las dependencias u órganos de gobierno de las entidades fijarán las bases, forma y porcentaje a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse. En los casos señalados en los artículos 42 fracciones IX y X, Y 43 de la ley, el servidor público facultado para firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar a los contratistas de presentar garantía de cumplimiento.



- Constitución de las garantías:

Los beneficiarios de las garantías ante dependencias y entidades de la administración pública están designados y nombrados en el artículo 49 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas:

- ✓ Tesorería de la Federación, por actos o contratos celebrados con las dependencias de la administración pública federal.
- ✓ Entidades paraestatales, por actos o contratos celebrados con las entidades paraestatales.
- ✓ Tesorerías de los estados y municipios, por actos o contratos celebrados al amparo de la fracción VI del artículo 10. de la Ley relativa.

- Anticipo:

Al Artículo 50 fracción 1, dispone que el otorgamiento del anticipo deberá pactarse en los contratos y sujetarse, entre otras cosas, a lo siguiente:

- ✓ Los importes por concepto de anticipos concedidos serán puestos a disposición de los contratistas con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo será motivo únicamente para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de anticipo dentro del plazo señalado en el artículo 48 de la Ley, no procederá el diferimiento y, por lo tanto, deberá iniciar los trabajos en la fecha establecida originalmente.

- Rescisión de contratos:

El artículo 61 fracciones 1, II y III establece que las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. El procedimiento de rescisión se llevará a cabo conforme lo siguiente:

- ✓ Iniciará a partir de que el contratista es notificado del incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de quince días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes. Transcurrido el término, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que hubiera hecho valer. La determinación de dar o no por rescindido el contrato, deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al contratista dentro de los quince días hábiles siguientes.

- **Conclusión de los trabajos:**

El artículo 66 establece que concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos, reparación de los posibles vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que pudiera incurrir, en los términos pactados en el contrato correspondiente y en la legislación aplicable.

Los trabajos serán garantizados durante un plazo de doce meses por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la buena calidad, defectos o vicios ocultos, por lo que previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas deberán, a su elección, constituir fianza por el diez por ciento del monto total ejercido de los trabajos; presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de los trabajos; o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos.

Los recursos en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija. Transcurridos doce meses a partir de la fecha de recepción, los contratistas podrán retirar sus aportaciones del fideicomiso y los respectivos rendimientos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta de crédito irrevocable, según sea el caso.

Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas.

En los casos señalados en los artículos 42 fracciones IX y X Y 43 de la Ley, el servidor público que haya firmado el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar a los contratistas de presentar la garantía.

### **7.6.5. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas**

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, determina con mayor precisión los términos, condiciones y alcances de las fianzas otorgadas en materia de obra pública ante dependencias y entidades de la administración pública:

Las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados que emitan las dependencias u órganos de gobierno de las entidades, deberán prever los siguientes aspectos de garantía:

1. Determinación de los términos, forma y porcentajes para la aplicación de penas convencionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 fracción VIII de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, así como para el otorgamiento de las garantías relativas a la correcta inversión de los anticipos y al cumplimiento de los contratos conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Ley.
2. Las garantías otorgadas ante dependencias de la administración pública deberán sujetarse a las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.
3. La garantía de cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, no podrá ser inferior al diez por ciento del monto total autorizado y deberá ser entregada a la dependencia o entidad, en el primer ejercicio, dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que reciba la notificación por escrito del fallo de la licitación, pero invariablemente antes de la firma del contrato; para ejercicios subsecuentes deberá ser entregada dentro de igual plazo, contado a partir de la fecha de notificación escrita del monto de la inversión autorizada al contratista.
4. Cuando los trabajos sean ejecutados durante más de un ejercicio, la garantía de cumplimiento deberá renovarse para los siguientes periodos o ejercicios, por otra u otras equivalentes al importe de los trabajos faltantes por ejecutar, actualizando los importes de acuerdo con los ajustes de costos autorizados y modificaciones contractuales.
5. A petición del contratista, la dependencia o entidad podrá acceder a no sustituir o renovar la garantía otorgada en el primer ejercicio, siempre que continúe vigente y su importe mantenga la misma proporción que la del primer ejercicio, con relación al valor actualizado de los trabajos faltantes por ejecutar en cada ejercicio subsiguiente.
6. La garantía de cumplimiento otorgada en el primer ejercicio, en caso de que no haya sido sustituida, o la garantía otorgada en el último ejercicio de ejecución de los trabajos, se liberará o cancelará una vez que haya sido constituida y entregada a la dependencia o entidad la garantía de buena calidad de los trabajos o de reparación de los posibles vicios ocultos.
7. Cuando los trabajos sean realizados en más de un ejercicio presupuestal, los contratistas deberán constituir las garantías de los anticipos para el primer ejercicio, dentro del plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha de notificación de la adjudicación del contrato o fallo y para los ejercicios subsiguientes, dentro del plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha en que la dependencia

o entidad notifica por escrito al contratista, el monto de los anticipos de acuerdo con la inversión autorizada al contrato para el ejercicio en turno.

8. Las garantías de anticipos de dinero podrán cancelarse sólo cuando hayan sido amortizados totalmente los anticipos otorgados.
9. La garantía de buena calidad de los trabajos o de reparación de los posibles vicios ocultos podrá cancelarse una vez transcurridos doce meses, contados a partir de la fecha del acta de entrega recepción física de los trabajos, siempre que durante ese período no haya surgido una responsabilidad a cargo del contratista.
10. Cuando aparecieran defectos o vicios ocultos en los trabajos dentro del plazo cubierto por la garantía, la dependencia o entidad deberá notificarlo por escrito al contratista, para que éste haga las correcciones o reposiciones correspondientes, dentro de un plazo máximo de treinta días naturales; transcurrido este término sin que se hubieran realizado, la dependencia o entidad procederá a hacer efectiva la garantía. Si la reparación requiere de un plazo mayor, las partes podrán convenirlo, debiendo continuar vigente la garantía.
11. Si la garantía por defectos y vicios ocultos de los trabajos y por cualquier otra responsabilidad fue constituida mediante fianza, su liberación estará a lo previsto en la póliza de garantía otorgada en los términos del artículo 68 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.
12. Si se constituyó mediante aportación líquida de recursos en un fideicomiso, transcurrido el plazo a que hace referencia el artículo 66 de la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, el contratista podrá retirar su aportación, además de los rendimientos obtenidos, para lo cual la dependencia o entidad instruirá lo procedente a la institución fiduciaria.
13. En el caso de haberse expedido carta de crédito irrevocable, el contratista procederá a su cancelación inmediata.
14. Las dependencias y entidades podrán seleccionar el tipo de garantía que más se ajuste a sus necesidades y permita tener mayor certeza en el cumplimiento de las obligaciones, considerando siempre características, magnitud y complejidad de los trabajos requeridos.

15. Cuando la garantía sea constituida con fianza, deberá observarse lo siguiente:

La póliza de garantía con fianza deberá contener las siguientes declaraciones y cláusulas como mínimo:

- a) Que la fianza es otorgada para garantizar todas las obligaciones contenidas en el contrato.
- b) Que para cancelar la fianza, será requisito indispensable la autorización expresa y escrita de la dependencia o entidad.
- c) Que en el caso de prórrogas o esperas concedidas al fiado para el cumplimiento de sus obligaciones, la afianzadora está de acuerdo en que automáticamente quedará prorrogada la vigencia de la fianza.
- d) Que la fianza estará vigente durante la sustanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan y hasta que se dicte resolución definitiva por autoridad competente, y
- e) Que la afianzadora acepta expresamente someterse a los procedimientos de ejecución previstos en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

16. Cuando opera el finiquito, resultan saldos a cargo del contratista y éste paga incondicionalmente la totalidad de la deuda, las dependencias y entidades deberán autorizar la cancelación de la fianza correspondiente.

17. Cuando las dependencias requieran hacer efectivas las fianzas, deberán remitir a la Tesorería de la Federación, dentro del plazo a que hace referencia el artículo 143 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, la solicitud donde precisa la información necesaria para identificar la obligación o crédito garantizado y los sujetos vinculados con la fianza, así como las pruebas documentales que soporten y justifican el acto reclamado.

18. Cuando las entidades requieran hacer efectivas las garantías, podrán reclamar las obligaciones incumplidas con cargo a la fianza correspondiente, con la representación autorizada de la entidad y las pruebas documentales.

## 7.6.6. Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ramos Autorizados de Afianzamiento

La Ley Federal de Instituciones de Fianzas es de interés público y tiene por objeto regular las operaciones de las instituciones de fianzas, así como las de los agentes de fianzas, intermediarios y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, con el propósito de proteger los intereses de los usuarios y beneficiarios de los servicios de afianzamiento.

El artículo 50. de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece la organización de los cinco ramos de afianzamiento con que opera el sector en México:

### Ramo I **Fidelidad**

Fianza de Fidelidad. Garantiza el resarcimiento económico de quebrantos causados por la comisión de delitos patrimoniales intencionales de trabajadores, empleados o servidores públicos infieles, tales como el robo, fraude, abuso de confianza y peculado, haya sido por sí mismo o en connivencia con socios delincuentes. El afianzamiento de fidelidad es denominado también caución.

La fianza de fidelidad es un contrato accesorio de garantía a los contratos de trabajo o de prestación de servicios profesionales o de comisión mercantil o cualquiera otro de relación contractual subordinada.

Los esquemas de fianza de fidelidad operan con formatos individuales, colectivos y especiales.

### Ramo II **Judicial**

Fianza Judicial. Garantiza obligaciones penales o no penales ante autoridades judiciales.

Las fianzas judiciales penales son las garantías de las obligaciones relacionadas con la libertad de las personas: libertad provisional; libertad condicional y condena condicional.

Las fianzas judiciales no penales son la garantías otorgadas ante autoridad judicial no relacionadas con la libertad de las personas: suspensión de amparo; reparación de daños y perjuicios; pensión alimenticia; albacea, entre otras.

**Ramo III      Administrativo**

Fianzas Administrativas. Garantizan obligaciones contractuales relacionadas con los ciclos de las adquisiciones, proveeduría, arrendamientos, prestación de servicios y obra.

Los conceptos más comunes de garantía en las fianzas administrativas son la debida inversión o devolución de anticipos; el fiel y exacto cumplimiento de las obligaciones contractuales; el pago de penas convencionales; la buena calidad o reparación de posibles vicios ocultos; el pago de rentas derivadas del arrendamiento; el pago de deudas fiscales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

Operan en forma individual o con esquemas de afianzamiento global o especial bajo convenios de afianzamiento.

**Ramo IV      Crédito**

Fianzas de Crédito. Garantizan obligaciones de pago. Los conceptos de afianzamiento de crédito autorizados son suministro; compraventa; distribución mercantil; financieras y otras fianzas de crédito, excepto los créditos directos y las aperturas de créditos en cuentas corrientes.

**Ramo V      Fiduciario**

Fianzas de fideicomisos de garantía relacionados y no relacionados con pólizas de fianzas.

---

# CONTROL V EVALUACIÓN DE LAS ADQUISICIONES V OBRAS PÚBLICAS

---

---

## SUMARIO

- 8.1. CONCEPTUALIZACIÓN
  - 8.2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS
  - 8.3. INFORMACIÓN Y VERIFICACIÓN
  - 8.4. INFRACCIONES Y SANCIONES
  - 8.5. INCONFORMIDADES y CONCILIACIÓN
  - 8.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
  - 8.7. AUDITORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN  
Y CONTRATACIÓN
-





## OBJETIVOS GENERALES

- Identificar los elementos básicos que conforman y caracterizan el proceso de control y evaluación en materia de adquisiciones y obras públicas de la administración pública federal
- Enunciar y describir las disposiciones y las acciones de gobierno que se aplican en la administración pública federal para el seguimiento y vigilancia de los actos y procedimientos de contratación de los recursos materiales.
- Identificar los principales efectos que genera el incumplimiento de los ordenamientos que regulan los procesos de compra de bienes muebles y contratación de obras públicas.
- Resaltar las sanciones a que se hacen merecedores los proveedores, contratistas y servidores públicos que infringen las normas que regulan los procedimientos de asignación y contratación de adquisiciones y obras públicas en la administración pública federal.
- Describir y ubicar los efectos administrativos que genera el desacuerdo entre los licitantes y contratantes, con respecto a los actos y contratos que celebran con las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Identificar los actos y procedimientos que sirven de base para la promoción de acuerdos.
- Describir las acciones y procedimientos que deben seguirse para la eliminación de los desacuerdos, que se pueden presentar entre las áreas contratantes de la administración pública y sus contratantes.
- Enumerar las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, así como las sanciones de que pueden ser objeto por el incumplimiento o transgresión de las normas que rigen su actuación en la administración pública.



---

En la perspectiva de Langrod, toda acción gubernamental requiere de un control, es decir, una verificación de la conformidad de la acción real con la representación que se hacía de ella quien detenta la autoridad suprema.?"

El autor referido también subraya que el control es necesario para constatar el error y preparar la sanción, pero también y sobre todo, para extraer enseñanzas del error constatado: mediante la medición de la desviación entre la acción prevista y la acción efectiva. El control puede ser un factor de eficacia incrementada cuando identifica las causas que producen las desviaciones, pero con su operación puede también inhibir las iniciativas y frenar la acción.v"

La naturaleza pública de los recursos con que se financia el Estado y su estructura de gobierno obligan a rendir cuentas sobre los mismos a los órganos de control correspondientes y a los ciudadanos.

Los Estados democráticos constituyen generalmente instancias de control que pueden concebirse como internas y externas. Las externas se formalizan en órganos especializados dependientes del Congreso o el Parlamento (Contadurías Mayores de Hacienda, Auditorías Generales, entre otras). Las internas se constituyen como Contralorías dependientes del Poder Ejecutivo o el órgano correspondiente de la administración pública.

El ejercicio de control en el sector público advierte en el contexto internacional un variado panorama. La vinculación y procesos entre el control interno y externo, así como la coordinación entre estos son diversas. Asimismo el ámbito de actuación de los organismos públicos que los llevan a cabo.

Enseguida se presentan, de forma resumida, las modalidades que adquieren los órganos institucionales de algunos países:

---

<sup>323</sup> Langrod, Georges. *Tratado de Ciencia Administrativa*. Instituto de Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública. España, 1977. p. 865

<sup>324</sup> Op. cit.p. 865

- **Modalidad: Tribunal de cuentas de regulación constitucional**

Los países europeos presentan una estructura similar en la cual la organización del control se basa en la existencia de un Tribunal de Cuentas de regulación constitucional y órganos de control interno integrados en la administración.

En Francia el órgano de control externo es la *Courdes Comptes*, independiente del Ejecutivo y del Legislativo y con competencias jurisdiccionales y sancionadoras. Los controles internos son asumidos por funcionarios de la administración, tales como, interventores financieros y miembros de la Inspección General.

En Alemania el Tribunal de Cuentas, *Bundesrechnungshof*, es el órgano supremo de control externo, además de los correspondientes Tribunales de Cuentas de los Estados Federados, y el control interno está a cargo del *encargado* del presupuesto, *que* se integra en la administración, y de los órganos de examen previo, funcionalmente entre la administración y el Tribunal de Cuentas.

En Italia el control externo e interno se asigna respectivamente al Tribunal de Cuentas, *Corte dei Conti*, y la *Ragioneria Generale dello Stato*, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda. La *Ragioneria* asume funciones de control, asesoramiento y orientación en decisiones financieras y de política económica del gobierno.

En línea con esta estructura en España el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Es independiente del Ejecutivo.

- **Modalidad: Comptroller general**

En Estados Unidos de Norteamérica el órgano superior de fiscalización es el *Comptroller General*, designado por el Senado por un periodo de quince años. Este dirige la *General Accounting Office* (G.A.O.).

En complementación al anterior existen otros dos órganos que contribuyen en la función de gestión financiera y control: el *Fiscal Service of the Treasury* y el *Office of Management and the Budget (OMB)*, responsable de la supervisión, control y administración del presupuesto y programas financieros del gobierno.

En Canadá el modelo de control de los fondos públicos es similar al de Estados Unidos en cuanto al carácter unipersonal del órgano de fiscalización. Así, el *Auditor General* es elegido por el Parlamento por un periodo de diez años sin derecho a una reelección. Esta condición le confiere mayor independencia de gestión.

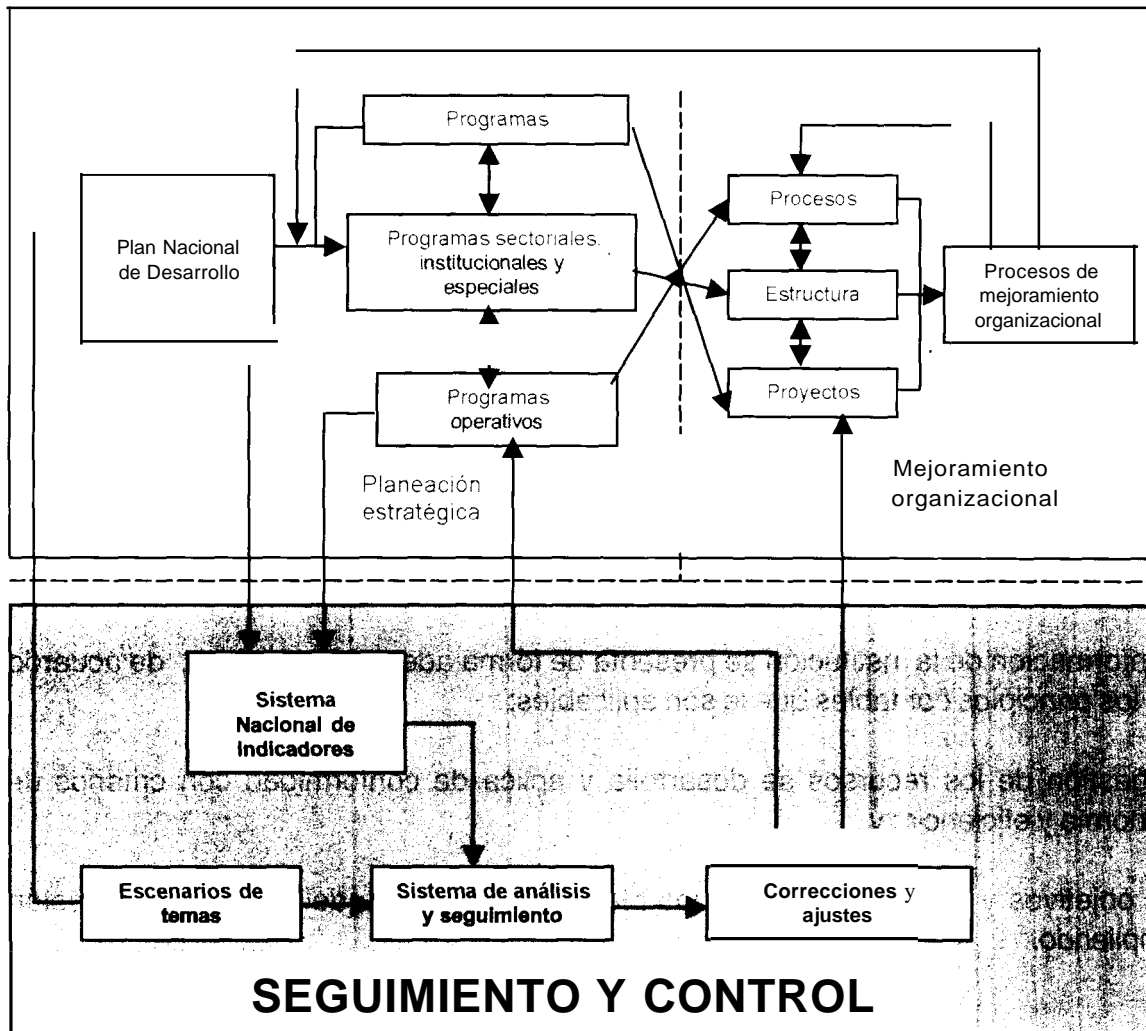
- **Modalidad: Auditor general**

Nueva Zelanda, cuenta con una agencia independiente de auditoría, el *Audit Office*, cuya cabeza es el Auditor General. La *Audit Office* de Nueva Zelanda introduce en 1975 la filosofía CARE (Control; Attest and Authority; Reporting; Effectiveness and Efficiency), que comprende una revisión anual de los estados financieros junto con un examen anual de ciertos aspectos de organización con un enfoque de auditoría de gestión.

En los últimos años el ejercicio de control en las administraciones públicas ha experimentado una transformación. Ha superado los sistemas encaminados a detectar y perseguir fraudes, mediante la comprobación de la legalidad del gasto realizado, para trascender hacia objetivos que incorporen no sólo la verificación de los estados contables de las organismos públicos, sino también el análisis de la gestión de los fondos públicos mediante técnicas de auditoría operativa. Así, los objetivos generales del control en las administraciones públicas se orientan a obtener una razonable certeza de que:

- El organismo cumple las disposiciones legales;
- La información de la institución se presenta de forma adecuada, es decir, de acuerdo con los principios contables que le son aplicables;
- La gestión de los recursos se desarrolla y aplica de conformidad con criterios de economía y eficiencia; y
- Los objetivos y fines previstos en los planes y programas del organismo se están cumpliendo.

### Esquema del Sistema Nacional de Planeación Participativa



## [ 8.2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS ]

### 8.2.1. Entorno

Las áreas de recursos materiales de las organizaciones públicas en el ejercicio de sus funciones y cumplimiento de sus responsabilidades han de considerar generalmente dos aspectos básicos:

1. La ejecución de sus funciones con base en criterios de economía, eficiencia, eficacia, honradez, imparcialidad, transparencia y legalidad; y
2. Atender de manera expedita, oportuna, adecuada y suficiente, la demanda de una amplia y extensa variedad de bienes, servicios y obras, que les solicitan o requieren, las diversas áreas que integran las dependencias y entidades de la administración pública.

La administración de los recursos materiales en la administración pública ha estado por lo general en el epicentro de las apreciaciones que la ubican como un área proclive a la corrupción. Un ejemplo de ello es la opinión que expresa en 1984 Ignacio Pichardo Pagaza cuando señala que "actualmente es común que el área sea objeto de juicios en los que se afirma que se presta con facilidad, a la corrupción de servidores públicos y ciudadanos, quienes reconocen en esta actividad un campo fértil para el enriquecimiento ilícito".<sup>325</sup>

La respuesta del gobierno en este sentido se ha orientado en las dos últimas décadas al combate a la corrupción. Lo anterior se pone de manifiesto cuando se advierte cómo diversas administraciones han promovido iniciativas de Ley orientadas todas ellas a regular ya reglamentar las facultades, atribuciones y procedimientos a seguirse en la administración pública.<sup>326</sup>

La función de control como estrategia para prevenir los actos ilícitos en el desempeño de la tarea de gobierno se evidencian desde el siglo pasado (1824) y se han venido fortaleciendo hasta la fecha. Ello ha obligado al establecimiento e implantación de una serie de órganos, mecanismos e instrumentos en la administración pública mexicana, con el fin de mejorar la función de los órganos de gobierno para moralizar y efficientar la actividad que realizan los servidores públicos en todos los niveles y ámbitos del sector público y en particular, dentro de las unidades administrativas que integran al Poder Ejecutivo Federal.

<sup>325</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP. CONACYT. 1984. p. 202.

<sup>326</sup> Rubio. Luis. *Todo para obstaculizar*. México. Periódico Reforma, 5 de Noviembre del 2000. p. 27 A.



La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 29 de diciembre de 1982 constituye una acción pública de importancia y sin duda, un corolario a 177 años de esfuerzos institucionales en materia de control y evaluación. En sus orígenes la SECOGEF se creó con el propósito de integrar en ésta las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que en aquel momento se encontraban dispersas.

La acción de fortalecimiento de la función de control se manifiesta el 28 de diciembre de 1994, con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, mediante la administración pública federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

El decreto referido modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, es decir, por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos"?"

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral de dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes muebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.<sup>328</sup>

El devenir institucional descrito pone de manifiesto que México cuenta con amplios antecedentes históricos en materia de control y evaluación de la gestión pública, sin embargo, *todavía* se advierten algunos actos de discrecionalidad y subjetividad de algunas instancias de la administración pública, al momento de aplicar los mecanismos y las herramientas de control y evaluación, que sirven de base para la mejora continua de la función gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

La administración pública federal dispone en la actualidad de una amplia infraestructura y estructura en materia de control y evaluación. Esta función en materia de recursos materiales, se desarrolla con base en los siguientes órganos, mecanismos e instrumentos:

---

<sup>327</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Síntesis Histórica*; p. 5.- <http://www.secodam.gob.mx/infogral/sinthist.html>

<sup>328</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Síntesis Histórica*; pp. 3 Y 5.- <http://secodam.gob.mexl/infogral/sinthist.html>

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Órganos internos de control en las dependencias y entidades.
- Delegados.
- Comisarios.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso concreto de los recursos materiales y servicios generales la función de control y evaluación también se realiza en alguna medida, por conducto de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y los de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, aun cuando dichos órganos no dependen estructural y funcionalmente, sino que se ubican dentro del contexto de lo que se pudiera denominar como sistema de control y evaluación de la gestión pública.

La referencia anterior pone de manifiesto que existen las condiciones necesarias para que la función de control y evaluación de compras y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, de las dependencias y entidades, se realice de manera eficiente y eficaz, ya que además de los organismos e instancias mencionadas, la administración pública federal dispone de las siguientes herramientas para realizar esta función:

- ✓ Información y verificación.
- ✓ Inconformidades y conciliación.
- ✓ Infracciones y sanciones.
- ✓ Auditorías programadas y especiales, e internas y externas.
- ✓ Medidas disciplinarias, de carácter administrativo, penal y civil a los servidores públicos.

La función de control y evaluación no tendría ningún sentido en sí misma, si no tuviera como propósito fundamental mejorar la gestión de las organizaciones y el desempeño de

los servidores públicos. Así, es necesario definir y señalar los objetivos que debieran considerarse en el desarrollo de esta función.

En los albores del siglo XXI la función de adquisiciones de bienes muebles, así como la contratación de obra y servicios paradójicamente se encuentra en un escenario que pudiera calificarse de adverso. En efecto, la evolución y desarrollo de la estructura regulatoria dentro de la administración pública federal, ha promovido un cierto nivel de parálisis de la función, toda vez el temor a actuar de parte de los servidores públicos ante una posible interpretación sesgada de la Ley que lo ubique como sujeto de responsabilidad.

En complemento a lo anterior Fred Edmund Jand refiere que: pareciera que en el sector público, al igual que en muchas empresas privadas, se exige a los auditores internos o contralores, buscar ejemplos de errores, o erogaciones dispendiosas, y si no se encuentran ejemplos, de este tipo se considera que el ocupante del puesto no está llevando a cabo su trabajo.?"

### 8.2.2. Control

La etapa de control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los Programas. Constituye un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las secciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y presupuestos.

Conforme a derecho constitucional y público, corresponde al Poder Ejecutivo Federal establecer y definir los sistemas de control de la administración pública federal con el fin de asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y garantizar la aplicación escrupulosa del marco normativo que regula la función pública.

En este contexto, se deberá entender por control, las acciones de naturaleza preventiva y de verificación que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal transferido o coordinado con estados y municipios.

La característica precisada en el párrafo anterior permite que para fines didácticos puedan establecerse dos tipos de control:

---

<sup>329</sup> Edmund Jand, Fred. *Ganar Ganar Negociando*. México. Continental 1986 p. 49.

1. El control normativo-administrativo cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta normatividad abarca aspectos como: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

El control de tipo administrativo tiene como propósito básico promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y las entidades procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas. Se ejerce por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. El control económico-social por su parte está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema, y por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades permitan el logro de los objetivos y prioridades señaladas en el plan nacional.

Este tipo de control tiene como propósito fundamental realizar acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El ejercicio de este tipo de control corresponde en el nivel global a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el nivel sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el nivel institucional a las respectivas unidades de la planeación.

En este punto es importante destacar que el control como fase, etapa y herramienta básica de la administración en general y en particular de la administración pública federal, se complementa con el ejercicio que realiza el Congreso de la Unión, a través del Órgano Superior de Fiscalización en donde periódicamente se lleva a cabo una serie de actividades que fortalecen el sistema de control y evaluación que regula la gestión del gobierno federal.

### 8.2.3. Evaluación

La evaluación cierra el ciclo de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación y es también el inicio del siguiente ciclo, puesto que a partir de la evaluación resulta posible introducir nuevas orientaciones a la gestión de las empresas, corregir desviaciones o posibles ineficiencias.

En un sentido específico, la evaluación es la cuantificación que califica a los programas, metas y resultados, la determinación de las deficiencias, de los avances y logros en los procesos administrativos, productivos y de dirección, así como las propuestas y recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión. La evaluación es un proceso analítico, cuyo producto básico es la identificación de problemas que impiden alcanzar las metas propuestas y recomendar posibles soluciones.

El periodo regular para llevar a cabo una evaluación es de un año, una vez ejecutados los programas anuales. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si es preciso ajustarlos o revisarlos. Las actividades propias de esta etapa son entre otras, cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos y revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; de acuerdo con el principio de sectorización que prevalece en la Ley de Planeación, las unidades de planeación son las encargadas de llevar a cabo las evaluaciones periódicas.

La evaluación inicial que estas unidades realizan es controlada a nivel superior por las dependencias coordinadoras de sector. De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Planeación, les corresponde:

"Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas..." (fracción VIII).

En el segundo nivel de evaluación, se lleva a cabo la revisión de lo realizado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto.

De ahí se pasa al nivel más general de evaluación dentro del Sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien, según señala el artículo 14 de la Ley referida, le corresponde:

"Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere la Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reafirmar, en su caso, el plan y los programas respectivos" (fracción VII).

La Ley de Planeación determina que los resultados de la evaluación deben ser puestos por el Ejecutivo a consideración de las siguientes instancias:

1. Al Congreso de la Unión, a través del informe de gobierno, que de acuerdo al artículo 6º de la Ley de Planeación hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas.
2. A la Comisión Permanente del propio Congreso de la Unión. La Ley obliga al Ejecutivo a remitirle, en el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas.

El proceso en cuestión prevé y contempla la participación de la población en la evaluación de los resultados, ello en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La función de control y evaluación dentro de la administración pública federal cuenta con una amplia infraestructura técnico, jurídico-administrativa; sin embargo, las áreas encargadas de realizar dichas actividades, suelen conferir mayor énfasis en la parte correctiva y punitiva, que en la preventiva, no obstante que los órganos y las personas encargados del control y la evaluación, invariablemente participan en las instancias responsables del diseño e instrumentación de las actividades y en los procesos relativos a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones de bienes y obras públicas, así como en los procedimientos de adjudicación y contratación de ambas materias.

Las áreas encargadas de la planeación, organización, dirección y ejecución de las adquisiciones y obras, generalmente, desconocen los programas y las guías de auditoría, no obstante que dichos instrumentos al igual que las actividades de los órganos de control forman parte del procedimiento administrativo.

La desvinculación técnica, orgánica y funcional que se presenta entre los entes encargados de la administración de los recursos materiales genera erogaciones y un clima organizacional que afecta el eficiente desempeño de la administración pública hacia su interior y hacia el exterior, ya que esto se traduce en servicios deficientes a la población. Asimismo promueve y privilegia un proceso de control y evaluación de carácter correctivo y punitivo, que rompe el espíritu original de una actividad tan importante para la sociedad y el gobierno.

En coincidencia con el hecho de que no sólo existe una fuente única de conflicto y que generalmente los recursos financieros y humanos destinados para las adquisiciones de bienes y contratación de obras públicas son limitados e insuficientes para satisfacer la creciente demanda de las dependencias y entidades, se sugiere que los órganos encargados de la planeación y ejecución, así como del control, actúen de manera coordinada

para lograr una óptima administración de los recursos humanos, financieros y técnicos que se destinen para este propósito.

Es importante resaltar que la función de adquisiciones y obras en la administración pública federal se controla y evalúa por instancias internas y externas. La interna se realiza fundamentalmente por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la segunda por el Órgano Superior de Fiscalización.

En este sentido, el desarrollo del capítulo se circunscribirá únicamente a destacar las disposiciones, las áreas, los instrumentos, las herramientas y las actividades, que sobre la materia realiza o coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de manera directa o indirecta, a través de sus órganos o representantes ante las dependencias y entidades de la administración pública.

#### **8.2.4. Atribuciones de la Secodam en materia de control y evaluación**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, establece en 24 fracciones, las facultades que son competencia de la Secodam. A continuación sólo se hace referencia a ocho de ellas por ser las que están vinculadas directamente con el objeto del presente análisis, sin detrimento del resto de las funciones.

- 1- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y de su congruencia con los presupuestos de egresos.
- 2- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los OIC de las dependencias y entidades de la APF.
- 3- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF.
- 4- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.

- 5- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la APF.
- 6- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- 7- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF; salvo los casos en que otras Leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- 8- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la APF.

El 16 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secodam con el propósito de reforzar el sistema de control interno de la administración pública federal.<sup>330</sup>

El Reglamento referido además de establecer la estructura orgánica de la dependencia y la distribución de competencias de sus unidades administrativas tuvo por objeto, sentar las bases de un sistema de control, orientado a promover la probidad y la rendición de cuentas, como elementos esenciales de la función pública.

La dinámica de la función pública y la necesidad de mejorar los instrumentos para el ejercicio de la función de control y evaluación, promovió que el 24 de diciembre de 1996, se realizaran diversas reformas a las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de dotar a las contralorías internas de la autonomía que éstas requerían para realizar de manera adecuada sus funciones de control. Las modificaciones aludidas, fueron fundamentalmente las siguientes:

---

<sup>110</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Reglamento Interior*. México. Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 2001.



**MODIFICACIONES PARA EL REFORZAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL** <sup>331</sup>

- Facultara la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover directamente a los contralores internos de dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades para estatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de la Ley.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

La reestructuración del Reglamento Interno de la Secodam permitió también la precisión, definición y fortalecimiento de las facultades de ésta, a saber:

**PROPÓSITOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO INTERIOR** <sup>332</sup>

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

En virtud de que los delegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y supervisores regionales son el sustento del sistema de control y evaluación, es

<sup>331</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Síntesis Histórica*.: pág 4. SECODAM. <http://www.secodam.gob.mx//infogral/sinthis.html>

<sup>332</sup> *Ibidem*. p. 5

importante describir las facultades y las funciones básicas que deben realizar conforme a lo que dispone el Reglamento referido, en su capítulo VIII, artículo 26.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con base en lo anterior, designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la administración pública centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, ya los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la administración pública federal paraestatal.

En abundamiento de lo anterior designará también los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los delegados, de acuerdo al reglamento, tendrán las siguientes funciones:

- Representar a la Secretaría ante las dependencias de la administración pública federal y sus órganos desconcentrados, y ante la Procuraduría General de la República constituyendo el conducto directo ante estos a fin de facilitar la evaluación de su desempeño general y, en su caso, como coordinadoras sectoriales.
- Realizar un análisis sobre la eficiencia con que las dependencias de la administración pública federal y sus órganos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República, desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo.

En relación con los comisarios públicos el reglamento de la Secodam establece que estos pueden ser de dos tipos: propietarios y suplentes. Ambos representarán a la Secretaría ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI "Del Control y Evaluación" de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y demás disposiciones aplicables.

Es necesario subrayar que los comisarios fundamentan sus acciones en diversas disposiciones del derecho público y privado. Por un lado, la legislación mercantil les establece una función de vigilancia sobre el uso y administración del patrimonio de las entidades, en este caso, el patrimonio del Estado, por el otro, las disposiciones del sector

público fortalecen su labor de vigilancia, añadiendo las funciones de valuación de los diferentes aspectos de la gestión de las paraestatales y de las políticas sectoriales.

El comisario es un servidor público que norma y guía su actuación de acuerdo con los fines y políticas del Estado y con los lineamientos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Por definición legal, los comisarios actúan fundamentalmente ante los órganos de gobierno de las entidades, estableciendo relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de las empresas y con los sectores a que se encuentran adscritas?"

Los comisarios cumplen una función fundamentalmente preventiva en el contexto del sistema de control y evaluación gubernamental, que se refiere a la gestión paraestatal interna y a sus relaciones con las secretarías de estado coordinadoras de sector y las globalizadoras."

José Trinidad Lanz Cárdenas en su obra "La Contraloría y el Control Interno en México", señala que entre las atribuciones específicas que tienen asignadas los comisarios destacan:

- Vigilar la debida integración y programación de actividades y el funcionamiento de los órganos de gobierno.
- Vigilar el establecimiento y ejecución del programa institucional.
- Vigilar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo.
- Vigilar que las entidades del sector que coordinan las dependencias de la administración pública federal conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente y cumplan con lo previsto en el programa institucional.
- Vigilar que las entidades de la administración pública paraestatal proporcionen a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas la información y datos que les soliciten.
- Informar a la Secretaría de Contraloría (...) sobre la fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades y en general sobre cualquier cambio a su estructura, naturaleza y objetivos.

---

<sup>333</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad.- *La Contraloría y el Control Interno en México*. Fondo de Cultura Económica, México 1987. pp. 510y513

<sup>334</sup> Idem. Op. cit. p. 510

- Cumplir, exclusivamente en el caso de las entidades constituidas como sociedad anónima con las funciones que para los comisarios señala la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El autor referido subraya que la acción de estos instrumentos de control en los niveles estratégicos de decisión se complementa con la de los contralores internos y auditores externos. Sin embargo, a diferencia de estos, el énfasis de su actuación es la evaluación, y por el nivel en que se ubican su norma central de actuación es la selectividad, debido a que atienden los aspectos fundamentales de la gestión que escapan a la fiscalización y control de los aspectos cuantitativos.

En lo que respecta a los titulares de los órganos internos de control, el ordenamiento en cuestión en su artículo 26, fracción 111, señala que estos tendrán, en el ámbito de las dependencias y de sus órganos desconcentrados, o en las entidades en la que sean designados, o en la Procuraduría General de la República las siguientes facultades:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada.
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que compete conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades.
- Implantar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquéllas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República.
- Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Los informes constituyen sin duda, la materia prima para la realización de un adecuado proceso de control y evaluación, que permita por un lado observar si se están alcanzando las metas y objetivos previamente establecidos en los planes y programas, y por el otro permite detectar, si se está cumpliendo con la normatividad jurídico-administrativa que regula los procesos de adquisiciones y obra pública.

Los instrumentos citados son también una herramienta básica que muestra no sólo las tendencias y las desviaciones que se presentan antes, durante y posteriormente a los actos y procedimientos, de planeación, adjudicación y contratación. En suma, son un instrumento eficaz que permite mejorar la gestión pública y el desempeño de los servidores públicos encargados de la administración de los recursos materiales y servicios generales del sector público.

Los informes, sin embargo, por sí mismos no generan una mejora automática en los procesos y actividades que realizan las dependencias y entidades. Éstos aportan elementos suficientes para el diseño e instrumentación de un subsistema de indicadores, que de manera estratégica contribuyen al mejor desempeño de la gestión pública.

### **8.3.1. Elaboración y contenido de los informes**

La precisión, oportunidad, integridad, claridad, utilidad y actualización de los informes, constituyen la base, sobre la cual pueden estimarse las bondades y la consistencia de un sistema de control y evaluación eficiente y eficaz.

Como puede apreciarse en el cuadro que a continuación se presenta, la organización y la sistematización de la información, relativa a las adquisiciones y obras públicas, demanda un esfuerzo considerable, tanto para las personas responsables de realizar dicha función, como para los órganos y servidores públicos, encargados del proceso de control y evaluación de los mismos.

**ELABORACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS INFORMES Y DOCUMENTOS  
RELATIVOS A LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS**

- 1. Elaborar convocatorias y bases de licitación; actas de juntas de aclaración, visitas, a instalaciones; apertura de propuestas técnicas y económicas, evaluación y fallo; Dictámenes técnicos y económicos, cancelación de licitaciones y contratos adjudicados por licitación, invitación o adjudicación directa.<sup>335</sup>**
- 2. Formular mensualmente informes relativos a los contratos celebrados, mediante invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.<sup>336</sup>**
- 3. Elaborar mensualmente dictámenes, en los que se hará constar el análisis de la o las propuestas y las razones que sirvieron de fundamentación y motivación para la adjudicación de contratos, a través de la modalidad de invitación o adjudicación directa.**
- 4. Elaborar un informe de la conclusión de los casos dictaminados, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas.?"**
- 5. Formular un informe sobre la suspensión, rescisión o terminación anticipada de los contratos de obra pública o servicios relacionados con la misma.<sup>338</sup>**
- 6. Conservar en forma ordenada y sistemática toda la documentación de los actos y contratos, relativos a la LAASSP y LOPSRM, cuando menos por un lapso de tres años contados a partir de la fecha de recepción.<sup>339</sup>**
- 7. Guardar los documentos contables, durante el tiempo previsto en las disposiciones respectivas.**
- 8. Se sugiere incluir los Programas Anuales de Adquisiciones y Obras Públicas, consignados en los Artículos 21 y 22 de las Leyes de Adquisiciones y Obra Pública respectivamente.**

<sup>335</sup> Artículo 26 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 27 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>336</sup> Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 41 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>337</sup> Artículo 22 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

<sup>338</sup> Artículo 63 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>339</sup> Artículo 56 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 74 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

### 8.3.2. Periodicidad y remisión de los informes

Las dependencias y entidades de la administración pública federal que realicen actos y procedimientos de contratación en materia de adquisición, arrendamiento y servicios relacionados con bienes muebles, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas deben remitir, además de los documentos citados en el cuadro precedente, la información relativa a los actos y contratos, que realicen al amparo de la LAASSP y LOPSRM a Secodam, SHCP y SECO (EX - SECOFI) conforme a la forma y términos que éstas lo establezcan, de acuerdo al ámbito de su competencia.>"

Las instituciones señaladas deben remitir, a través de los medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica la información que establezca la LAASSP en su último párrafo del arto 26 y la LOPSRM en su último párrafo del arto 27 de conformidad a las disposiciones administrativas que establezca la Contraloría.>"

Las dependencias y entidades por otra parte, deben enviar a sus órganos internos de control, a más tardar el último día hábil de cada mes los informes relativos a:

- Los contratos formalizados, a través de los procedimientos de excepción a la licitación pública, durante el mes inmediato anterior, así como los escritos que acrediten los criterios y la justificación de las razones que sustentan el ejercicio de dichas opciones y los dictámenes que contienen el análisis de la o las propuestas y las razones para la adjudicación de dichos contratos.>"
- La suspensión, rescisión o terminación anticipada de los contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma.>"

Los organismos gubernamentales que contraten con base a los ordenamientos objeto de análisis, deberán:

- Remitir a la contraloría dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de que se tenga conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de la LAASSP o LOPSRM, la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.<sup>344</sup>

<sup>340</sup> Artículo 26 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 27 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>341</sup> Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 41 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>342</sup> Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

<sup>343</sup> Artículo 62 de la *LOPSRM*.

<sup>344</sup> Artículo 60 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 78 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

- Solicitar datos e informes relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas a los servidores públicos, proveedores y contratistas que participen en dichos actos.>"
- Presentar trimestralmente al Comité de Adquisiciones un informe de la conclusión de los casos dictaminados y de las licitaciones públicas que se realicen, así como de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.>"

El informe trimestral que debe presentarse a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y al de Obra Pública reviste una importancia particular en el proceso de elaboración y presentación de reportes y/o documentos, ya que es a través de este documento, como las autoridades respectivas pueden disponer de una visión detallada e integral de los asuntos dictaminados y de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, que se lleven a cabo por parte de las dependencias y entidades.

Los informes trimestrales permiten a los servidores públicos encargados o vinculados directa o indirectamente, con dicha función, analizar la gestión de las áreas responsables de las contrataciones y, en su caso, proponer las medidas preventivas que estimen necesarias.>"

Los documentos que deben ponerse a consideración de los comités, han de incluir entre otros, los aspectos que se señalan en el cuadro siguiente:

<b>CONTENIDO DE LOS INFORMES TRIMESTRALES PARA EL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicación de los procedimientos de contratación concluidos, que hayan sido dictaminados por el comité.</li> <li>2. Precisión del desarrollo de los procedimientos de contratación y de la formalización de los contratos respectivos.</li> <li>3. Precisión de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, señalando el porcentaje de atención de requisiciones e indicando el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de los proveedores pactados en los contratos.</li> <li>4. Señalización de los contratos en los que los proveedores hayan incurrido en atraso en el cumplimiento de sus obligaciones.</li> <li>5. Indicación de los casos en que se haya autorizado el diferimiento de los plazos de entrega o de presentación de los bienes o servicios.</li> </ol>

<sup>345</sup> Artículo 57 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 75 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*,

<sup>346</sup> Artículo 22 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

<sup>347</sup> Artículo 18. R.L.A.S.R.M.



6. Precisión de las penalizaciones que se hayan aplicado a proveedores incumplidos.
7. Indicación de las inconformidades recibidas.
8. Precisión de los actos en contra del cual se presentan las inconformidades, señalando las áreas involucradas; los motivos que la generaron, y el sentido de la resolución.
9. Indicación del estado que guardan los procedimientos de aplicación de las garantías por la rescisión de los contratos y por el no reintegro de anticipos.

### 8.3.3. Verificación de actos y personas

El proceso de control y evaluación debe tomar en consideración la verificación de los actos, así como de las personas, bienes y obras que se realicen por parte de los sujetos que intervienen en los procesos de contratación de los recursos materiales de la administración pública federal.

La verificación puede concebirse como una actividad de supervisión. Constituye una función básica del proceso administrativo, que proporciona elementos objetivos, tanto para la planeación y como para la toma de decisiones y los procesos de control y evaluación. Los actos de comprobación o revisión de conformidad a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas, se presentan de manera breve en el siguiente esquema.

VERIFICACIÓN DE ACTOS, PERSONAS Y BIENES
<p>La Contraloría en ejercicio de sus facultades podrá:</p> <p><b>Actos y procedimientos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprobar en cualquier momento que las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se realicen <b>conforme</b> a lo establecido en la LAASSP y LOPSRM, o en otras disposiciones <b>aplicables</b>.<sup>348</sup></li> </ul> <p><b>Personas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades que <b>realicen adquisiciones</b>, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios <b>relacionados con</b> las mismas (SECODAM)</li> </ul>

<sup>348</sup> Artículo 57 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 75 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

- Revisar los datos e informes que los servidores públicos, proveedores o **contratistas** proporcionen a la Contraloría, con relación a los actos en que hayan participado.

#### Bienes y obras

- Efectuar visitas para comprobar que los bienes cumplan con los requisitos señalados con relación al Grado de Contenido Nacional (SEC: EX - SECOFI).<sup>349</sup>
- Revisar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles y de los trabajos a través de laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que se determine en los términos de la LFMN, (SECODAM).<sup>350</sup>

#### Documentos

- Elaborar un dictamen por quien haya hecho el examen.
- El dictamen debe ser firmado por el que realizó la comprobación, así como por el proveedor o el contratista y el representante de entidad o dependencia.
- La falta de firma del proveedor o contratista, no invalida el dictamen.

El sistema de control y evaluación para su funcionamiento requiere necesariamente de un eficiente sistema de información e indicadores, que permitan corregir las desviaciones y que sirvan de base para mejorar la calidad de la administración de los recursos materiales, financieros y humanos de la administración pública.

---

<sup>349</sup> Artículo 28 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

<sup>350</sup> Artículo 58 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 76 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

El derecho es un conjunto de normas que en sentido estricto, constituyen principios de acción, cuya observancia se convierte en una obligación para aquel a quien se dirige. Bajo esta óptica, la estructura lógica de la norma implica una serie de supuestos o hipótesis, que si éstas se realizan, producen ciertas consecuencias, o efectos que pueden ser positivos o negativos, según se cumpla o infrinjan dicha disposición.

Los particulares que asumen el carácter de proveedores o contratistas, pueden convertirse en infractores cuando incumplan con alguna de las condiciones que pacten con la administración pública a través de los contratos que formalicen con ésta.

Es conveniente señalar que el contrato es el acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, de tal suerte, que los sujetos implicados, deben cumplir con las cláusulas, que de mutuo acuerdo se convengan, por ambas partes.

La infracción desde esta perspectiva, surge de la transgresión e inobservancia de los contratos de adhesión, que se formalizan entre la administración pública federal y los particulares, como el resultado de un acto jurídico que se realiza de compra-venta o suministro de bienes muebles, o bien por la contratación de servicios de cualquier naturaleza o de obras públicas, y/o servicios relacionados con las mismas.

Es importante precisar que, el contrato de adhesión es aquel cuyas cláusulas redactadas unilateralmente por una de las partes no dejan a la otra más posibilidad que las de suscribirlas íntegramente, sin modificación alguna, no obstante ello, el incumplimiento de alguna de las cláusulas, por parte de la contratante, conforme a los principios de derecho es causal, de infracción y por ende de una sanción.

En párrafos anteriores ya se ha mencionado que las infracciones, cometidas por los sujetos mencionados, resultan no sólo del incumplimiento de los contratos, sino también de la transgresión de algunas de las disposiciones, que se establecen en los ordenamientos, señalados. Bajo este contexto, se puede decir que los proveedores y contratistas, cometen infracciones, cuando se da alguna de las siguientes hipótesis:

- Licitantes que, injustificadamente y por causas imputables a ellos, no firmen el contrato.
- Proveedores o contratistas que se ubiquen en los supuestos de la frac. III del artículo 50 y 51, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas, respectivamente.

- Proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos, y que, como consecuencia, causen daño o perjuicios a las dependencias o entidades contratantes.
- Licitantes o proveedores que entreguen bienes con especificaciones distintas a las convenidas.
- Licitantes, proveedores o contratistas que proporcionen información falsa.
- Licitantes, proveedores o contratistas que actúen con dolo o mala fe, en algún procedimiento de contratación en la celebración del contrato o durante su vigencia.
- Licitantes, proveedores o contratistas que actúen con dolo o mala fe en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad.

#### **8.4.1. Sujetos y fuentes de las infracciones**

Las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señalan que los sujetos susceptibles de cometer infracciones son los licitadores, los proveedores, los prestadores de servicios, los constructores y los servidores públicos que infrinjan cualquiera de los preceptos que componen dichos ordenamientos, o de cualquier otra disposición, que se deriven de ellos.

Los servidores públicos pueden infringir las leyes en comento cuando sus acciones u omisiones, contravengan algunas de las disposiciones establecidas en sus títulos, capítulos o preceptos. Asimismo, dichos sujetos se convierten en infractores, cuando transgredan o dejen de observar algunas de las normas, que establece la LFRSP, particularmente, algunas de las que se señalan en el artículo 47, de dicho ordenamiento, a saber:

1. Incumplimiento de sus obligaciones que quebrante la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
2. Negligencia en el servicio encomendado, realización de actos u omisiones que causen suspensión o deficiencia de dicho servicio o impliquen abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
3. No formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
4. Incumplir las Leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

5. Uso inadecuado o ilegal de los recursos que tenga asignado para el desempeño de su empleo, cargo o comisión o de las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por su función.
6. No custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su cuidado o tenga acceso.
7. No impedir o evitar el uso, la sustracción, ocultamiento o inutilización de la información que tenga a su cargo.
8. No excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocio, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el 4º grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, o de negocios, o para socios o sociedades de la que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte.
9. No informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocio y que sean de su conocimiento.
10. No observar las instrucciones que por escrito se le giren sobre la atención, tramitación y resolución, sobre los asuntos que no puedan abstenerse de intervenir, a pesar de tener interés personal, familiar o de negocio.
11. No comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios, las dudas que tenga con relación a la procedencia de las órdenes que recibe.
12. No informar a la Contraloría, cuando el superior jerárquico, no le comunique a dicha dependencia, las dudas que el subordinado, hizo del conocimiento de su superior, con relación a las dudas que éste tenga con relación a las órdenes recibidas.
13. No supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
14. No denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir respecto de cualquiera de sus subordinados que puedan ser causas de *responsabilidad*

administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de las normas que se expiden.

15. Solicitar, aceptar o recibir durante el ejercicio de su función, de manera directa, o a través de interpósitas personas, dinero, objetos, donaciones, empleos, cargos o comisiones de personas físicas o morales cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, aun después de un año, en que se haya retirado de su empleo, cargo o comisión.
16. No atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Contraloría.
17. Incumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

#### **8.4.2. Procedencia o improcedencia de las sanciones**

Las sanciones se generan como consecuencia de las infracciones, entendidas éstas como los actos que quebrantan un orden normativo; en el caso específico de las leyes que nos ocupan, las primeras se aplican, cuando existe una omisión, y ésta es descubierta por las autoridades, o bien cuando existe un requerimiento, visita o excitativa, por haber transgredido alguno de los preceptos, ya sea de la Ley de Adquisiciones o la de Obra Pública.<sup>351</sup>

Las penas y sanciones se impondrán con base en:

- ✓ Los daños o perjuicios que se hubieren producido o pudieran generarse.
- ✓ El carácter, intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- ✓ La gravedad de la infracción.
- ✓ Las condiciones del infractor.

Las sanciones a que se refieren las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, son independientes de las de orden civil o penal, que pueden derivarse de la comisión de los mismos hechos.

---

<sup>351</sup> Artículo 64 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 82 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Es importante señalar también que tanto el reglamento de la Ley de Adquisiciones, como el de Obra Pública establecen que la Contraloría, para la imposición de las sanciones previstas en dichos ordenamientos, debe notificar a la persona física o moral los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción, sujetándose en el procedimiento a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.>" de conformidad con lo establecido en el artículo 70 del RLAASSP y 218 del RLOPSRM.

Los ordenamientos citados, además de lo anterior, en sus numerales 70 y 218, respectivamente, dispone que dentro de la documentación comprobatoria, a que alude el último párrafo de los artículos 60 de la LAASSP y el 78 de la LOPSRM, las dependencias y entidades deberán acompañar lo que acredite el monto de los daños y perjuicios causados con motivo de la presunta infracción.

En materia de sanciones debe tomarse en consideración que éstas, pueden derivarse del incumplimiento de algunos de los preceptos establecidos en los siguientes ordenamientos.

1. Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>353</sup>

La determinación de las sanciones administrativas a los servidores públicos, estará en función de los siguientes aspectos.>'

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
2. La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o las que se dicten con base a ella.
3. Las circunstancias socioeconómicas del empleado público.
4. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
5. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
6. La antigüedad en el servicio.

---

<sup>352</sup> Cfr.: artículo 69 del RLAASSP y 217 RLOPSRM.

<sup>353</sup> Artículo 61, 62 Y63 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 79,80 Y81 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>354</sup> Artículo 54 *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

7. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
8. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligación.

Los ordenamientos jurídicos relativos a las adquisiciones y obras públicas establecen que las sanciones no procederán cuando las infracciones ocurran por causa de fuerza mayor, o caso fortuito, o también, cuando de forma espontánea el transgresor observe el precepto, que haya dejado de cumplir.

### 8.4.3. Monto y tipo de sanciones

Para los licitadores, proveedores o contratistas las sanciones pecuniarias serán:

- ✓ Multas equivalentes a la cantidad de 50 o hasta 1000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.?"

Además de la sanción mencionada los sujetos señalados pueden ser objeto de:

- ✓ Inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- ✓ La inhabilitación no será menor de tres meses ni mayor a 5 años.s"
- ✓ Ésta comienza a contar a partir del día siguiente a la fecha en que la Contraloría lo haga del conocimiento de la dependencia o entidad .
- ✓ Se publica la circular en el Diario Oficial Federal de la Federación.

Es importante subrayar que la aplicación de sanciones debe ser el último recurso a considerar y aplicar por las dependencias y entidades contratantes, ya que su actividad principal, al igual que la de los órganos de control debe estar enfocada a las acciones preventivas, más que a las correctivas, es decir, los órganos públicos deben ser cuidadosos en la formulación de sus bases o pliegos de condiciones, y en particular en lo que se refiere a los criterios de adjudicación que sirven de fundamento para la selección de sus contratantes.

<sup>355</sup> Artículo 59 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 77 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*,

<sup>356</sup> Artículo 60 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 78 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*,



<b>Económicas</b> <sup>357</sup>	<b>Administrativas</b> <sup>358</sup>	<b>Civiles o Penales</b> <sup>359</sup>
<p>Por beneficios obtenidos, o por daños causados por incumplimiento de las obligaciones.</p> <p>Se aplicarán dos tantos del fruto obtenido o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Se pagan, una vez determinadas las cantidades liquidadas, en su equivalencia en el salario mensual vigente al día de su pago.</p>	<p>Apercibimiento privado o público.</p> <p>Amonestación privada o pública.</p> <p>Suspensión del empleo, cargo o comisión.</p> <p>Destitución del puesto.</p> <p>Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público, y será de uno a diez años, si el monto no excede de doscientas veces el SMG, mensual y de diez a veinte años, si excede dicho límite.</p>	<p>Derivadas de la comisión de los mismos hechos, por violar las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma.</p>

Con el propósito de identificar las sanciones administrativas de carácter disciplinario a que están sujetos los servidores públicos, se presentan a continuación las siguientes:

En materia de sanciones de carácter penal a que están sujetos los servidores públicos por infringir algunas de las disposiciones que regulan su función, destacan las siguientes:

- ✓ Privación de la libertad.
- ✓ Sanción económica.
- ✓ Destitución e inhabilitación, para desempeñar cargos o comisiones públicas.
- ✓ Decomiso de bienes, cuya legal procedencia no se logre acreditar.

<sup>357</sup> Artículo 62 de la *Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 80 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>358</sup> Artículo 53 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

<sup>359</sup> Artículo 63 de la *Ley de Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 81 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Las infracciones más comunes pueden ser:

- ✓ Ejercicio indebido del servicio público.
- ✓ Ejercicio abusivo de funciones.
- ✓ Concusión.
- ✓ Coalición de servidores públicos.
- ✓ Intimidación.
- ✓ Tráfico de influencia.
- ✓ Cohecho.
- ✓ Peculado.
- ✓ Enriquecimiento ilícito.

## **( 8.5. INCONFORMIDADES y CONCILIACIÓN )**

### **8.5.1. Marco de referencia**

La inconformidad es un hecho inherente a los procesos de adjudicación, toda vez que surge como producto del desacuerdo de una persona física o moral, contra un acto irregular, que contraviene algunas de las disposiciones, que regulan los procedimientos de compra o arrendamiento de bienes muebles, o la contratación de servicios o obras públicas.

La inconformidad se explica a la luz de la licitación pública o de las invitaciones restringidas, conocidas también estas últimas, como licitaciones restringidas, cerradas o privadas.

**En** este sentido Raúl Ramírez Medrano, señala que "la licitación pública es una institución de derecho público regida por el derecho administrativo que puede definirse como un procedimiento administrativo de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas.P"

**El** autor afirma también que la licitación pública, como procedimiento, es una actividad formalmente administrativa, que a diferencia del procedimiento jurisdiccional, no implica un conflicto de partes sino de expectativas de contratación con la administración pública, controversia detonada por la propia administración que convoca a la licitación y que es la encargada de resolverla a través del fallo.

**En** la licitación pública podemos hablar de la adjudicación como acto administrativo final o principal, por ser la conclusión y la finalidad, de diversos actos Instrumentales.?"

La inobservancia de preceptos que rigen el procedimiento de la licitación pueden viciar está, hasta el grado de llegar a provocar su nulidad, sin perjuicio de actuar contra los servidores públicos que incurrieron en la correspondiente infracción, nulidad y responsabilidades que pueden promover tanto la administración pública como los particulares interesados en la licitación.?"

---

<sup>360</sup> Ramírez Medrano, Raúl. *Consideraciones Sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho No. II. 1987. Pág. 391.

<sup>361</sup> Ibidem. p. 392.

<sup>362</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo de Contratos*. México. Editorial Porrúa. 2000. Pág. 1999.

En otras palabras, cuando la licitación no se efectúe de acuerdo con los principios y normas que regula su tramitación, dicho procedimiento precontractual se encuentra viciado, lo cual provoca la anulación de todo lo actuado e incluso llega a efectuar la invalidez del contrato que llegue a celebrarse.?"

En tal virtud, el sistema jurídico mexicano establece las vías de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los oferentes... de la misma manera, el Estado cuenta con medios para lograr por sí y ante sí la reparación de daños o perjuicios que se le hayan causado con motivo de los vicios de la licitación.<sup>364</sup>

Por ello se puede señalar que los licitadores, es decir, los interesados y oferentes que satisfagan y cubran los requisitos y condiciones establecidas por la convocante, pueden inconformarse "en contra de los actos que lleguen a afectar sus derechos o intereses, bien sean que se den en cualquiera de las fases del procedimiento de la licitación pública, incluyendo el de la adjudicación, o posteriores a esa fase."<sup>365</sup>

#### ➤ **La inconformidad no es un recurso**

El recurso, de acuerdo con Rafael de Pina: "es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal".<sup>366</sup>

El mismo autor señala que en cuanto al recurso administrativo, éste es un medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.

En este punto en particular es conveniente señalar que la inconformidad, no se reputa como un recurso, dado que estos, se enderezan "en contra de actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación, y la inconformidad no está encaminada a contravenir un acto de autoridad, ni tiene por objeto revocarlo o modificarlo dado que su finalidad establecida en los artículos 69 y 87 de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, respectivamente, es la de resolver la nulidad parcial o total del procedimiento de licitación, o en su caso resolver la improcedencia de la inconformidad.

La inconformidad en virtud de la consideración hecha en el párrafo anterior, no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, ya que como se precisó, estos están destinados a combatir actos de autoridad, y no actos de dependencias y entidades cuya actuación está desposeída

<sup>363</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública. México*. PoTÚa. 1993. p. 123.

<sup>364</sup> Idem.

<sup>365</sup> Ibidem. p. 141

<sup>366</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. México. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, 2000. pp. 433 Y 434.

de la facultad de *imperium*, al tratarse de una persona moral, cuyo propósito es el de realizar una contratación bajo las mejores condiciones, con base a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política.

### ➤ La Inconformidad como medio de defensa

La inconformidad es en lo fundamental una instancia, entendida ésta como una conducta del particular que pide, solicita o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad (como es la Dirección General de Inconformidades). No puede confundirse con los "recursos", pues estos, son una especie de "medios de impugnación" y la instancia de inconformidad no es ni siquiera un medio de impugnación *in genere*?"

En abundamiento de lo anterior se puede señalar también que la inconformidad es un medio de defensa jurídico que prevé, tanto la Ley de Adquisiciones, como la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Partiendo de esta consideración, la inconformidad, es el medio con que cuentan los particulares, cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses, por actos que realicen servidores públicos, en contravención a los ordenamientos que regulan los procedimientos de contratación de las materias señaladas.

La Ley de Adquisiciones y la correspondiente a obra pública, con el propósito de atender y desahogar las inconformidades que presenten los licitantes por actos que presumiblemente sean irregulares en los procedimientos de adjudicación, contienen una serie de disposiciones orientadas a la solución de dichas situaciones.

## 8.5.2. Causas y formalidades de las inconformidades

La inconformidad como todo acto jurídico, debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos. En primera instancia, se puede señalar como uno de ellos, el de que, dicho medio de defensa sea presentado por las personas físicas o morales interesadas, que participen en el proceso licitatorio y que consideren que sus derechos fueron afectados. Estos supuestos, están claramente definidos en el artículo 65 y 83 de la Ley de Adquisiciones y en la de Obra Pública, respectivamente.

En segundo lugar, los licitadores u oferentes, deben acreditar su interés jurídico con respecto al acto impugnado, ya que este es un requisito *-sine qua non-*, para que proceda la acción, ya que su objetivo fundamental es la declaración de un derecho.

<sup>167</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *La Inconformidad es una instancia, no un recurso.* México. Criterios sustentado por la Unidad de Asuntos Jurídicos. Expediente No. 928/96. Inconforme: REDES VIA SATELITE, S.A de c.Y. 28 de Junio de 1996.

### ➤ Causales de inconformidad

Es pertinente destacar que previo a la inconformidad y sin perjuicio de la misma, los interesados pueden manifestar ante la autoridad, las irregularidades, que a su juicio se cometan en el procedimiento de contratación.

Las inconformidades de los participantes se pueden derivar, por cualquier acto del procedimiento licitatorio que contravenga lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones o la de Obra Pública, así como por cualquier otra disposición, relativa a las materias en cuestión.

En una licitación o procedimiento precontractual, las causas se pueden generar desde una etapa previa a la adquisición del pliego de condiciones, o bien posteriormente a la adquisición de las bases de licitación pública.

Las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas establecen una serie de requisitos, que son de carácter obligatorio para las dependencias y entidades, y el incumplimiento u omisión de cualquiera de ellos, puede dar lugar a la presentación de una serie de inconformidades.

Es frente a este escenario que la inconformidad puede tener sus raíces desde la etapa anterior a la adquisición de las bases concursables, de ahí que "estos actos puedan abarcar desde la publicación de la convocatoria, hasta el contenido de las bases, incluidos en particular los plazos que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (Uuntade aclaraciones) hasta el acto de presentación de propuestas.>"

La inconformidad debe sustentar las razones que sirven de fundamento a la presente ilegalidad de los actos, que se impugnan, por lo que la juzgosa, está obligada a ofrecer las pruebas que estime convenientes y que demuestren que efectivamente la convocante le causa agravio a su interés, o al del Estado.

En lo concerniente a la etapa posterior a la adquisición de las bases, el licitador ratifica su interés en el procedimiento licitatorio, de tal manera, que si éste participa en el acto de presentación y apertura de propuestas, tiene la posibilidad de presentar una inconformidad por estos actos, así como por los que se realicen posteriormente a dicho evento, es decir, hasta el fallo o acto de adjudicación.

En la etapa anterior, el interesado está obligado a demostrar que los actos impugnados le causan agravio, y por ende debe exhibir las pruebas que acrediten su dicho, es decir que demuestren la ilegalidad del acto, motivo de su inconformidad.

---

<sup>368</sup>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Curso Sobre Resolución de Inconformidades*. México. Marzo de 1997

En la actualidad es evidente que cada día los licitadores hacen más uso de sus derechos. Para ilustrar ello se presenta a continuación un esquema que contiene de acuerdo a estudios de la Secodam, las principales causas que dan origen a las inconformidades y en qué fases del procedimiento licitatorio se originan, por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

### **PRINCIPALES CAUSAS DE INCONFORMIDAD EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

#### **En Convocatoria**

- Que la publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley.
- Costo excesivo de las bases de licitación.
- Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley para la presentación y apertura de proposiciones.
- Reducción del plazo para la venta de bases que prevé la Ley de materia.
- Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

#### **En Bases**

- No señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación.
- Especificaciones que concluyan en marca determinada, sin la debida justificación.
- Plazo reducido para iniciar la presentación de los servicios o la entrega de los bienes, en los cuales no sea factible producir o importar los bienes o efectuar los preparativos para la presentación del servicio.
- Solicitar capitales contables elevados.
- Haber celebrado contratos anteriores con la convocante.
- Solicitar experiencia superior a un año, sin que este debidamente justificado el requisito y además se debe contar con la autorización en forma expresa y por escrito del Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.
- Solicitar que cuenten con sucursales a nivel nacional, a pesar de que sin éstas se puedan promover los bienes o prestar los servicios solicitados.
- Realizar modificaciones que constituyan sustitución o variación sustancial de los bienes o servicios que fueron convocados originalmente, o bien la adición de otros distintos.
- La utilización de mecanismos de puntos o porcentajes para la evaluación de las propuestas.

En Junta de Aclaraciones
--------------------------

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las modificaciones que se hagan en la junta de aclaraciones, no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, en los términos de la Ley.</li> <li>• Dar respuesta parcial a las preguntas planteadas.</li> </ul> |
|---|

PRINCIPALES CAUSAS DE INCONFORMIDAD EN MATERIA DE  
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Acto de apertura
------------------

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que el acto de presentación y apertura de proposiciones, se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en los términos de la Ley.</li> <li>2. Aceptación de ofertas de bienes extranjeros cuando se trate de licitación nacional.</li> <li>3. La autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas.</li> <li>4. El hecho de no permitir a los proveedores firmar las ofertas de sus competidores.</li> <li>5. No evaluar en igualdad de condiciones a los participantes.</li> <li>6. La negativa de entregar a los participantes copias del acta relativa al acto de presentación y apertura de proposiciones, en cualesquiera de sus dos etapas.</li> <li>7. Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.</li> <li>8. No dar a conocer de una forma motivada cuáles fueron las razones por las que se descalifico una oferta.</li> </ol> |
|---|

Fallo
-------

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente.</li> <li>2. Que el contenido del acto de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad.</li> </ol> |
|--|



3. Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones **distintas a las** contenidas en las bases de la licitación o en las propuestas **presentadas por los** licitantes.
4. La falta de comunicación escrita a los licitantes en la que se **informen las causas por** las cuales su propuesta no fue elegida.
5. La decisión **injustificada** de declarar desierta la licitación.
6. La negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes.
7. Cualquier **desechamiento** injustificado de propuestas.

### Garantías de Cumplimiento

1. Monto elevado de **las garantías** y forma de constituir las.

➤ Autoridad competente para atender las inconformidades

La instancia que está facultada para conocer y resolver las inconformidades que sobre el particular presentan los interesados presuntamente agraviados es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo con los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, respectivamente.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secodam señala en su artículo 41, que la Dirección General de Inconformidades tendrá entre otras funciones las siguientes:

1. Recibir, tramitar y resolver, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:
2. Los actos realizados por las áreas competentes de la Secretaría, que contravengan las disposiciones de la LAASSP y la LOPSRM.

3. Los actos realizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como por la Procuraduría General de la República, que contravengan las disposiciones de la LAASSP y de la LOPSRM., cuando determine el Titular de la Secretaría que deba conocer directamente por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las irregularidades cometidas en los procesos de adjudicación. Para los efectos del párrafo anterior, la Dirección General de Inconformidades solicitará al órgano interno la remisión del expediente respectivo, debiéndose notificar personalmente dicha situación a quienes tengan interés jurídico en la instancia de que se trata.

El numeral citado en su fracción VII, establece que dicha unidad administrativa tiene la obligación de "proponer a la superioridad los criterios y lineamientos tendientes a agilizar y perfeccionar la substanciación de inconformidades y realizar los estudios para que a este propósito se requieran y, en su caso, coadyuven al desarrollo de las actividades que en esta materia competen a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República.?"

#### ➤ **Formalidades y medios para la presentación de inconformidades**

El artículo 42 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, establece que los escritos dirigidos a la administración pública federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas señalan que la inconformidad será presentada a elección del promovente, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Contraloría.

Los ordenamientos señalados establecen además en sus artículos 67 y 85, respectivamente, que las inconformidades que se presenten a través de medios remotos de comunicación electrónica deberán utilizar medios de identificación electrónica en sustitución de firma autógrafa.

Los numerales citados indican también que en dichas inconformidades la documentación que las acompañe y la manera de acreditar la personalidad del promovente, se sujetarán a las disposiciones técnicas que para efectos de transmisión expida la Contraloría, en cuyo caso producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los medios de identificación y documentos correspondientes.

<sup>369</sup> Presidencia de la República. *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. Diario Oficial de la Federación. Publicado el 29 de Septiembre de 1997.

El escrito de inconformidad, con independencia de que se presente en forma directa, por correo certificado, por servicio de mensajería o a través de medios remotos de comunicación electrónica, deberá contener los siguientes aspectos:

1. Nombre o razón social, dirección completa y teléfono del inconforme.
2. Denominación de la dependencia o entidad que haya emitido el acto que se impugna, precisando el área responsable de dicho acto.
3. Datos del órgano administrativo a quien se dirige.
4. Datos de la operación motivo de la inconformidad.
5. Identificar el acto que se recurre, indicando la fecha en que le fue notificado o tuvo conocimiento.
6. Manifestación de los hechos que le consten al inconforme, relativos al acto que se impugna, señalando los agravios."?
7. Adjuntar al escrito la documentación vinculada con la impugnación que se pretende hacer valer.

Los artículos 72 y 219 de los reglamentos de la LAASSP y de la LOPSRM, respectivamente, indican que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dará aviso a la dependencia o entidad de la inconformidad presentada, acompañando copia de la misma a efecto de que rinda un informe circunstanciado. La información que remita la dependencia o entidad, se referirá a cada uno de los hechos manifestados por el inconforme, debiendo acompañar la documentación relacionada con el procedimiento de contratación.

Es importante aclarar que de acuerdo al artículo 116, fracción IV, de la Ley de Amparo, la protesta de decir verdad es requisito que debe contener la demanda de garantías, y si bien no se requiere solemnidad o fórmula sacramental alguna para expresarse, independientemente de la forma en que se haga, debe quedar claro que se trata de la manifestación de conducirse con verdad respecto de los hechos u obtenciones que consten al quejoso y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamentos de conceptos de violación, por tanto, no es suficiente la fórmula "protesto lo necesario" que acostumbra ponerse al final de los escritos, para estimar satisfecho el requisito a que se alude. (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito)

---

<sup>170</sup> Art. 66. LAASSP

Por lo que hace a las formalidades que deben cubrir los escritos de inconformidad, estas, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Acreditar Interés Jurídico.
  - ✓ Adquisición de bases.
  - ✓ Asistencia a la junta de aclaración.
  - ✓ Asistencia al acto de presentación y apertura de ofertas.
  - ✓ Asistencia al fallo.
  
- Presentar el escrito en los plazos establecidos y ante la autoridad competente.":
  
- Manifestar que la inconformidad se realiza bajo protesta de decir verdad.?"
  
- Presentar directamente ante la autoridad competente.?"
  
- Anexar al escrito los documentos que acreditan la personalidad del promovente.v"
  
- El escrito debe ser firmado por la persona facultada para ello acreditando su capacidad legal mediante instrumentos notariales.?"
  - ✓ Poder General de los Actos de Dominio, que no contenga ninguna limitación en cuanto a las facultades que se le otorgan al apoderado.
  
  - ✓ Poder General para Pleitos y Cobranzas.
  
  - ✓ Poder Especial, que establezca de manera específica la facultad para presentar la inconformidad a nombre de la persona física o moral.

**EI** escrito de inconformidad debe ser acompañado por original y copia que acredite la personalidad del promovente, excepción hecha, del caso de las personas físicas que presenten la inconformidad por su propio derecho. También, debe anexarse la documentación vinculada con la impugnación que se pretende hacer valer, y que a juicio del inconforme, compruebe los hechos impugnados.

---

<sup>371</sup> Art. 65. LAASSP.

<sup>372</sup> Ibidem.: Art. 66.

<sup>373</sup> Ibidem.:Art. 65

<sup>374</sup> Ibidem. Art. 66

<sup>375</sup> Ibidem: Art. 65

La forma y las formalidades de los escritos de inconformidad, determinan el curso que la autoridad dará a estos. De ahí que sea conveniente señalar, que tanto el reglamento de la LAASSP (art. 71), como el de la LOPRSRM (art. 219), disponen, que si el documento referido, no reúne los requisitos establecidos en los ordenamientos citados, la Contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra dice que "cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y, cuando éste no sea expreso, dentro de diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

La prevención que sea notificada, suspenderá el plazo para que la autoridad administrativa resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que el interesado conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, la autoridad desechará el escrito inicial.

En caso de que la autoridad no haga el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

### **8.5.3. Plazos y procedimiento para las inconformidades**

#### **➤ Plazos para la presentación de las inconformidades**

La inconformidad será presentada, a elección del promovente, o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Contraloría y dentro de los diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurra el acto que contravenga las disposiciones de las Leyes en comento, o de que el promovente, tenga conocimiento del mismo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, respectivamente.

En caso de que el inconforme opte por la manifestación previa al Órgano de Control, no interrumpirá el plazo para presentar la inconformidad ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **➤ Procedimiento y resolución de las inconformidades**

Al recibir el escrito de inconformidad, como norma invariable, se verificará si el promovente de la misma tiene facultades para hacerlo y si ésta fue presentada dentro del tiempo previsto

en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, o del artículo 83 de la Ley de Obras Públicas, según sea el caso.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de lo anterior debe revisar si el escrito contiene la formalidad de la protesta de decir verdad.

Una vez, que la autoridad competente analice y compruebe la existencia y validez de las formalidades, señaladas en los párrafos anteriores, procederá a la admisión o desecho de la inconformidad.

Las causas que motivan la improcedencia o el desechamiento de las inconformidades son, entre otras, las siguientes:

1. Cuando el escrito de inconformidad no se presente en los plazos establecidos en la Ley.<sup>376</sup>
2. Que el escrito no incluya la frase de bajo protesta de decir verdad."?
3. Falsedad de los hechos.?"
4. Que no vaya firmado el escrito de inconformidad.
5. Que el escrito vaya firmado por gente incompetente, es decir que no tenga facultades legales para ello.
6. Escritos firmados por ausencia del agraviado o con firmas facsimilares.
7. Cuando después de la investigación se advierta que sólo se hizo con el propósito de entorpecer el procedirniento.v"

La Secretaría de Contraloría al estudiar la inconformidad, aun cuando la deseche, puede realizar de oficio y en cualquier momento las investigaciones a que haya lugar, si estima la existencia de irregularidades o contravención a los ordenamientos en comento.

En aquellos casos en que proceda la inconformidad, la autoridad iniciará la investigación dentro del plazo que no excederá de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que

---

<sup>376</sup> Art. 65, LAASSP

<sup>377</sup> Art. 66, LAASSP

<sup>378</sup> Art. 66, LAASSP

<sup>379</sup> Art. 66, LAASSP.- Se le impondrá una multa por la cantidad de 50 hasta 1000 veces el S.M.G vigente en el D.F elevado al mes arto 59

tenga conocimiento del acto irregular de acuerdo al artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

En materia de obra pública el plazo será de 30 días hábiles, de acuerdo a lo previsto en el artículo 86, del ordenamiento en cuestión.

Al ser aceptada la inconformidad, se procederá a solicitar a la dependencia o entidad un informe circunstanciado de los hechos, así como la documentación soporte del acto impugnado, con el fin de allegarse elementos de juicio, que sirvan de soporte para la resolución. La información, requerida, deberá ser remitida en un plazo que no exceda de diez días naturales a partir de la fecha de la solicitud.

Como parte de las actividades de la investigación se le comunicará al tercero perjudicado, si éste existiese, con el fin de que éste tenga la posibilidad de exponer lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes (artículo 68, LAASSP y 86, LOPSRM). Al igual, que en el caso de las dependencias y entidades, el tercero perjudicado, dispondrá de diez días naturales, para remitir los documentos que estime pertinentes.

En el desarrollo de la investigación y previamente a la resolución que se expida como resultado de la misma, se puede determinar la suspensión del procedimiento, cuando se presuma la existencia de actos irregulares, que estén en contravención, de las disposiciones que establezca tanto la Ley de Adquisiciones, como la de Obra Pública, según sea el caso.

La Secretaría de Contraloría de conformidad a los artículos 68 y 86 de las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, respectivamente, podrá suspender los procedimientos de contratación de los resultados que arroje la investigación derivados de las inconformidades, cuando:

1. Se advierta que existen o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de los ordenamientos en comento, o a las que de ellos se deriven.
2. De continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.
3. Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público.
4. El inconforme que solicite la suspensión, garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Contraloría.

Los reglamentos de la LAASSP (art. 73) y de la LOPSRM (art. 220) disponen que el monto de la fianza, no será menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, o del presupuesto autorizado para llevar a cabo la adquisición, arrendamiento, servicio u obra

Al ser las inconformidades un medio de defensa que asiste a los promoventes por agravios que sufren durante los procedimientos de contratación, cabe apuntar, que cuando se advierta que las inconformidades se presenten con el único fin de retrasar y entorpecer los procedimientos impugnados, o bien, contengan hechos falsos, será causa, para que de acuerdo a los artículos 59 de la Ley de Adquisiciones y 77 de la de Obras Públicas, se apliquen sanciones a los promoventes.

Los artículos 69 de la Ley de Adquisiciones y 87 de la Ley de Obras Públicas, las inconformidades que se presenten en contra de actos que contravengan las disposiciones establecidas por dichos ordenamientos pueden dar origen a:

La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices para que el mismo se realice conforme a las Leyes.

- ✓ La nulidad total del procedimiento, o
- ✓ La declaración de improcedencia de la inconformidad.

La Dirección General de Inconformidades de la Secodam es el área responsable de la atención de las inconformidades, la Secretaría de Contraloría han facultado a los órganos Internos de las dependencias y entidades para que estos, atiendan las inconformidades que se presenten en las mismas.

En los pliegos de condiciones o bases, de licitación, así como en los contratos se deben poner los nombres de los servidores públicos a los que se deben dirigir los documentos relativos a las mencionadas inconformidades, así como, la dirección donde se deben entregar.

En el caso concreto, de las resoluciones que emita la Secretaría de Contraloría, estos serán comunicados por escrito al órgano Interno de Control de la convocante, así como al inconforme y, en su caso al tercero o terceros perjudicados. El comunicado, será entregado directamente a los interesados o bien, mediante correo certificado o servicio de mensajería con acuse de recibo u otros medios, siempre y cuando la entrega pueda ser demostrada fehacientemente.



Las consideraciones previas deben agregar que:

- ✓ Se exceptúan de la intervención de Secretaría de Contraloría, todas aquellas inconformidades que se promuevan ante el tribunal antes, o después de la presentación ante dicha dependencia.
- ✓ En contra de la resolución de inconformidad que dicte la contraloría, se podrá interponer el recurso que establezca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes (artículo 70, LAASSP y 88 de la LOPSRM).

El recurso de revisión en contra de las resoluciones de inconformidad que emita la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría, puede interponerse dentro de los quince días, contados a partir, del día siguiente de la notificación, ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### 8.5.4. Procedimiento de conciliación

En relación con este tópico Rafael de Pina define a la conciliación, como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran frente a un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlosj."?

Jorge Fernández, en su obra "Derecho Administrativo", señala que los contratos de adquisiciones de bienes muebles, de arrendamientos de bienes muebles, de servicios relativos a bienes muebles y de obra pública son contratos administrativos, "tanto por que la administración pública siempre es una de sus partes, como por tener como finalidad el interés público y estar regulados por un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, principalmente integrado por el artículo 134 constitucional"<sup>381</sup> y por sus Leyes reglamentarias, en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que establecen en su artículos 11 y 13 respectivamente, que: en lo que no esté previsto en dichos ordenamientos y demás disposiciones que de ellas se deriven, se aplicará el Código Civil Federal, el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>382</sup>

<sup>380</sup> De Pina, Rafael y Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. POITÚa, 2000. p. 178.

<sup>381</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 167

<sup>382</sup> En las Leyes citadas, todavía se hace alusión al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, ya que dichos ordenamientos se publicaron, antes de que los Códigos señalados, fueran modificados.

La LAASSP, como la LOPSRM le otorgan particular importancia a la conciliación y a su procedimiento, ya que es a través de estos instrumentos, como la administración pública federal, espera dirimir cualquier controversia que se suscite entre las partes que intervienen en un contrato, sin necesidad de tener que acudir a otras instancias, o a la aplicación de otras disposiciones legales.

Una vez señalado, lo anterior y antes de describir los aspectos y elementos que caracterizan al procedimiento y a la conciliación en sí, como parte sustantivas de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas, es importante tener presente que el Contrato Administrativo viene a ser la culminación de un proceso, entre cuyas etapas, figura la ejecutiva, que incluye la selección del contratante, en cual se inserta la licitación.>"

El procedimiento de conciliación entre el contratante y el proveedor, según lo dispuesto en los artículos 71 y 89 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas, respectivamente, inicia con la presentación de una queja por parte del segundo ante la Contraloría, por el incumplimiento de los términos y condiciones pactadas en los contratos que hayan celebrado con las dependencias y entidades.

La contraloría dentro del marco de la Ley solicitará a las partes, los documentos que considere conveniente para lograr la conciliación de conformidad a lo establecido en los reglamentos de la LAASSP (art. 76) y de la LOPSRM (art. 223).

El escrito de queja que presente el proveedor o el contratista, para que proceda la conciliación, debe contener los elementos previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como la referencia al objeto, vigencia y monto del contrato y, en su caso, a los convenios modificatorios.

Es necesario señalar por la importancia del caso que el artículo 15 de la Ley referida en el párrafo anterior dispone que la administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

El artículo 15 apunta que: "las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisarán el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizados para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

---

<sup>383</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cito p. 167.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos".

Ante la posibilidad de que el escrito de queja, que presente el quejoso no reúna los requisitos establecidos, la contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 77, RLAASSP y 224; RLOPSRM), con el objeto de subsanar dicha anomalía.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, después de recibir la queja respectiva, procederá a señalar el día y la hora en que tendrá verificación la audiencia de conciliación. La asistencia de las partes a la audiencia, es obligatoria, por lo que la inasistencia por parte del proveedor o contratista traerá como consecuencia el tenerlos por desistidos de su queja.

El artículo 74 del reglamento de la LAASSP y al numeral 221 del reglamento de la LOPSRM, establecen que la presentación de la queja y su atención por la Contraloría, no suspende los efectos del contrato o los actos derivados del mismo, sin embargo, por acuerdo de las partes se podrá diferir el cumplimiento de una obligación o el ejercicio de un derecho hasta el resultado de la conciliación.

El reglamento de la LAASSP (art. 78), como el de la LOPSRM (art. 225), disponen que la Contraloría emitirá un acuerdo por el que se admita a trámite la queja y ordenará correr traslado a la dependencia o entidad de que se trate con el escrito presentado, solicitándole que dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles, remita los argumentos del área responsable en el que dé contestación a cada uno de los hechos manifestados por el proveedor o contratista, anexando copia de la documentación relacionada con los hechos mismos. Asimismo, se le notificará la fecha y hora en la que se llevará a cabo la audiencia de conciliación.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, el reglamento de la LAASSP en su artículo 79, y el de la LOPSRM en su numeral 226, establecen que: la dependencia o entidad, al dar contestación precisará el nombre de los servidores públicos facultados para representar y obligar a la dependencia o entidad en el procedimiento de conciliación. Si la dependencia o entidad omite dar contestación a uno o varios de los hechos señalados por el proveedor, lo podrá hacer durante la audiencia de conciliación.

Los servidores públicos facultados para representar a las dependencias y entidades que, sin causa justificada, omitan dar contestación a la queja o no asistan a la audiencia de conciliación, serán sujetos de las sanciones que en los términos del artículo 67 de la Ley procedan. La Contraloría deberá citar a una segunda audiencia de conciliación.

La Secretaría de Contraloría con base a los hechos manifestados en la queja y de acuerdo a los argumentos que presenta y aduzca la dependencia o entidad contratante, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses conforme a las disposiciones de los ordenamientos objeto de análisis, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado (artículo 72, LAASSP y 90, LOPSRM).

La audiencia de conciliación, si se estima necesario, podrá realizarse en varias sesiones conforme a los días y horas que señale la Secretaría de Contraloría, sin embargo, el procedimiento conciliatorio no podrá ser mayor a sesenta días hábiles, contados partir de la fecha en que se haya celebrado la primera reunión.v"

Es de fundamental importancia dentro del contexto de la conciliación que, "en cualquier tiempo las partes podrán manifestar su deseo de no continuar con el procedimiento de conciliación, señalando las razones que tengan para ello; en consecuencia, la Contraloría procederá a asentarlo en el acta correspondiente dando por concluido el procedimiento, dejando a salvo los derechos de las partes en términos del artículo 73 de la Ley (art. 80; RLAASSP y 227; RLOPSRM)".

En el proceso de conciliación, de toda diligencia que se celebre, deberá levantarse acta circunstanciada, en la que deberán asentarse los resultados de las actuaciones.

En este contexto, cabe advertir que de acuerdo al artículo 81 del reglamento de la LAASSP, y el 228 del reglamento de la LOPSRM las audiencias de conciliación serán presididas por el servidor público que designe la Contraloría, que estará facultado para iniciar las sesiones; exponer los puntos comunes y de controversia; proporcionar la información normativa que regule los términos y condiciones contractuales; proponer acuerdos de conciliación; suspender o dar por terminada una sesión; citar a sesiones posteriores; así como para dictar todas las determinaciones que se requieran durante el desarrollo de las mismas. Al término de cada sesión se levantará acta circunstanciada, la cual será firmada por quienes intervengan en ella, la falta de firma de alguno de ellos no invalidará su contenido y efectos. En todos los casos se permitirá la presencia de un asesor por cada una de las partes.

En caso de que hubiera controversia entre los involucrados y se llegare a una conciliación, deberá celebrarse un convenio que obligará a las partes, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente; por otra parte, si no hay conciliación, los derechos de las partes, quedan a salvo, para que los hagan valer ante los Tribunales Federales.<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> Artículo 72 de la *Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público* y 90 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

<sup>385</sup> *Ibidem* Artículo 73

En suma, de conformidad al artículo 82 del RLAASSP, y el numeral 229 del RLOPSRM, el procedimiento concluye con:

- I. La determinación de las partes de conciliar,
- II. La determinación de las partes, de no conciliar, y
- III. Desistimiento de la quejosa.

En el contexto cotidiano de la función pública se advierte un gran número de casos en donde el proceso de conciliación rara vez llega a buen término, toda vez que las partes durante el desarrollo de la audiencia conservan generalmente su postura original, obstaculizando con ello el propósito esencial de la conciliación, que es el de lograr el acuerdo de las partes, para eliminar el conflicto de intereses, que dio origen a la queja.

El logro de la conciliación se encuentra subordinado, por un lado al hecho de que los servidores públicos en la mayoría de las veces se predisponen a aceptar cualquier argumentación por parte del contratante, en virtud de que presumen, que de hacerlo, ello originaría una sanción por parte del órgano de control.

Los contratantes que arguyen por lo general negligencia y mala voluntad de los servidores públicos encargados de la contratación, quienes dicho sea de paso, generalmente no sustentan y documentan su postura, sino, que se limitan a acatar las indicaciones y argumentaciones que expone el jurídico de las dependencias y entidades, que por lo general, desconoce a fondo las causas reales, que motivaron la queja.

Enseguida se muestran los principales motivos que de acuerdo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dan lugar a la solicitud de juntas de conciliación y quejas, por infracciones a la normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

<b>PRINCIPALES QUEJAS QUE DAN ORIGEN A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN</b> <b>Conceptos y Motivos</b>
<b>Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios</b>
<b>Generales de cumplimiento</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.</li></ul>
<b>Anticipo</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Atraso en la fecha de entrega.</li></ul>

Reducción en los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases.

**Contratación**

Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante.

Cambios sustanciales de los bienes o de los servicios contratados con respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases.

**Penas convencionales**

Aplicación injustificada.

**Ajuste de precios**

Determinación infundada de improcedencia.

Retraso en el pago.

**Suspensión o rescisión**

Determinación injustificada.

**Obras Públicas y Servicios Relacionados****Anticipos**

Atraso en la fecha de entrega.

Reducción en los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases.

**Contratación**

Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante.

Sustanciales de los trabajos o de los servicios contratados, respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases.

Diferencia con el modelo de contrato de la convocante contenido en las bases.

**Inicio de los trabajos**

Falta de la disponibilidad del inmueble donde habrán de realizarse los trabajos.

Negativa de prórroga, en igual plazo, de la fecha originalmente pactada para la terminación de los trabajos por falta de entrega de anticipo o disponibilidad del inmueble.

**Estimación**

Pago en fecha posterior a la establecida.

- Negativa de aprobación por la residencia de supervisión de la contratante.
- Negativa de la contratante de pagar gastos financieros, en su caso.

**Penas convencionales**

- Aplicación injustificada.

**Ajuste de costos**

- Determinación infundada de improcedencia.
- Retraso en el pago.

**Convenios**

- La falta de celebración previa de los convenios modificatorios por plazo y/o monto.

**Terminación anticipada**

- La falta de pago de los trabajos ejecutados, así como de los gastos no recuperables.

**Suspensión o rescisión**

- Determinación injustificada.
- No otorgamiento del finiquito dentro del plazo establecido por la Ley.
- Negativa de pago de gastos no recuperables.

**Terminación de los trabajos**

- La falta de verificación dentro del plazo pactado en el contrato.

**Entrega-recepción de los trabajos**

- La falta de recepción de los trabajos dentro del plazo establecido en el contrato.

**Finiquito**

- El no llevar a cabo, en su caso, el finiquito de un contrato en los términos de Ley.

## 8.6. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 8.6.1. Tipos de responsabilidades

El artículo 134 constitucional en su último párrafo establece que: los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases, (concepto y/o principios) que conforman dicho precepto de acuerdo con los términos que se establecen en su título cuarto.

En este sentido, Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, en su *Compendio de Derecho Administrativo* señalan que: del análisis del texto constitucional se desprende que con el término servidor público se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las de Derecho Laboral.

Lo dispuesto por la Constitución desde el artículo 108 al 114 indica que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes.

1. La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito.
3. La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
4. La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, "el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones"?"

<sup>386</sup> Amparo en revisión 237/941. Federico Vera Copea y otro. 23 de Octubre. Unanimidad de once votos, ponente. Juan Díaz Romero. Secretaría: Adriana Campuzano de Ortiz. *Seminario Judicial de la Federación v su Gaceta*. Abril 1996. Pág. 128.



A la luz de las consideraciones precedentes en forma **breve** se puede decir que "el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las Leyes en la materia correspondiente y las dos últimas, reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos">

A lo anotado debe agregarse que la Constitución en el penúltimo párrafo del artículo 134, establece que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases que dispone dicho precepto y añade que los servidores públicos serán responsables de cumplimiento de estas bases, en los términos del título cuarto de la Constitución.

En este orden de ideas, es conveniente destacar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su artículo 2º, que además de las personas señaladas en el artículo 108 constitucional, se reputan como servidores públicos, los que manejan o apliquen recursos económicos federales, de tal suerte que este conjunto de personas, serán sujetos de responsabilidad administrativa, de acuerdo a las disposiciones que establece el ordenamiento en comento.

## 8.6.2. Responsabilidades administrativas

Una vez definida brevemente la estructura general de la Ley que reglamenta el título cuarto, a que alude el artículo 134 constitucional, es importante señalar que dichos ordenamientos en su artículo 47, establecen un código de conducta para todos los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro del Estado.

El numeral citado, establece como valores fundamentales para los servidores públicos la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, pero también señala que el incumplimiento de las obligaciones que tenga asignadas darán lugar al procedimiento y a la aplicación de sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

El artículo 47 establece que, para los fines del presente trabajo, deben considerarse las normas que el numeral 46 señala, en el sentido de que pueden, incurrir en responsabilidad administrativa, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (artículo 2, LFRSP).

En abundamiento de lo anterior es menester destacar que existen ocho fracciones de las veinticuatro, que conforman el numeral 47, que tienen efectos en los responsables de la función de recursos materiales en la administración pública, por lo que se exponen a continuación:

<sup>387</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, 2000. Pág. 200.

1. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (fracc. I)
2. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos (fracc. 11).
3. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba (fracc. VIII).
4. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (fracc. XIII).
5. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión (fracc. XV).
6. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan (fracc. XX).
7. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público (fracc. XXII).
8. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un

empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún, motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracc. XXIII).

Con la finalidad de precisar y esclarecer las responsabilidades, a que están sujetos los servidores públicos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secodam ha tenido a bien emitir, entre otras disposiciones las siguientes:

### **ACUERDOS RELATIVOS A LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

1. Por el que se fijan criterios por la aplicación de la LFRSP en lo referente a familiares de los servidores públicos (DOF 11-11-1983)
2. Por el que se dispone se supriman los nombres del C. Presidente de la República, de los funcionarios públicos, así como el de sus cónyuges o parientes hasta el segundo grado, en las placas inaugurales de las otras públicas llevadas a cabo con recursos federales (DOF 5-IV-1983)
3. Por el que se delegan en los C.C. Subsecretarios "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial las Facultades que en el cuerpo del mismo se señalan (OOF 18-VIII-1983) Fe de Erratas (OOF 11-X-1983)
4. Para que los titulares de las dependencias, coordinadoras de sector de las propias entidades de la APF, se abstuvieren de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o designar en su caso a representantes de elección (OOF 31-X-1983)
5. Por el que se fijan las normas de funcionamiento e integración del registro de servidores públicos sancionados en la APF y se delegan facultades que en el mismo se consignan (OOF 24-11-1984)
6. Por el que se delega indistintamente en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querellas (OOF 13-11-1989)
7. Por el que se abroga el diverso por el que se establecen normas para la presentación

de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley (DOF 31-V-1994)

8. Por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios de comunicación electrónica, en la presentación de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF (DOF 30-IV-2001)
9. Por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos (DOF 26-VII-1994)
10. Por el que se delega indistintamente en el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social y en el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la Facultad para hacer la declaración que se indaga (DOF 8-VIII-1995)
11. Por el que se determina a los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a los que se señalan en la Ley de la materia (DOF 4-IV-1997) Reformado (DOF 23-IX-2000)
12. Por el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SECODAM y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el Reglamento Interior de la misma (DOF 12-XI-1997) Reformado (DOF 18-IX-2001)
13. Por el que se dan a conocer los lineamientos y procedimientos para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidad (Oficio Circular; DOF 15-1-1998)
14. Relativos al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas vigentes que regulan las diligencias y actuaciones de los procedimientos administrativos que se instruyen en la Secodam (DOF 1-IV-1999)

En virtud de lo anterior se advierte que la función pública, más que requerir de nuevas y adicionales disposiciones jurídicas y administrativas, requiere de una mayor difusión de las existentes, así como de una mayor capacitación y profesionalización del servidor público, para que estén en posibilidad de desempeñar sus actividades de manera eficiente, eficaz y honesta.

En el contexto señalado es importante destacar, que las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con las Mismas, definen y señalan, diversas disposiciones y obligaciones particulares que tienen y deben de cumplir y acatar los servidores públicos; sin que ello, contravenga o supla, las que al respecto prevé y establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula de manera específica, dicha materia.

Los artículos 50 y 51 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas establecen, entre otras, cosas, que las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refieren ambos ordenamientos, con las personas siguientes.

1. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte (fracc. 1).
2. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público (fracc. 11).
3. Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Contraloría en los términos del Título Sexto de este ordenamiento y Título Séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (fracc. IV).

### 8.6.3. Sanciones administrativas

Las leyes que reglamentan las adquisiciones y las obras públicas, en sus artículos 62 y 80 respectivamente, señalan que: "la Contraloría aplicará las sanciones que procedan, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de dichos ordenamientos."

En adición a lo anterior las leyes en comento establecen en sus artículos 63 y 81, que las responsabilidades a que se refieren serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivarse de la comisión de los mismos hechos.

El incumplimiento de las disposiciones y obligaciones, que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implicará una serie de *sanciones*, dentro

de las cuales, de acuerdo con el artículo 53, destacan las de carácter administrativo, que consisten en:

1. Apercibimiento privado o público.
2. Amonestación privada o pública.
3. Suspensión.
4. Destitución del puesto.
5. Sanción económica.
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público.

Las sanciones administrativas a que se alude, se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base a ella (fracc. I).
2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público (fracc.II).
3. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor (fracc. III).
4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución (fracc. IV).
5. La antigüedad del servicio (fracc. V).
6. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones (fracc. VI).
7. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones (fracc. VII).

Las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas al igual que la Ley Federal de Responsabilidades consideran una serie de elementos o supuestos que sirven de fundamento, para la aplicación, o no de sanciones a los servidores públicos encargados de la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de

cualquier naturaleza, así como de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas. En concreto, los ordenamientos, señalados en segundo término, establecen en su artículo 64 y 82, que:

- ✓ No se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiese dejado de cumplir.
- ✓ No se considerará que el cumplimiento es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas.

## **8.7. AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTRATACIÓN**

La auditoría constituye una herramienta básica dentro del marco de la función de control y evaluación. En un sentido amplio, el término auditoría se utiliza como sinónimo de revisión, de ahí que esta actividad se puede definir como: la revisión y supervisión sistemática de un actividad o conjunto de actividades.

Los fines y propósitos de la auditoría pueden ser: de tipo contable, financiero administrativo, general, especial, operacional, interna o externa. En el caso concreto de las adquisiciones y obras públicas, las revisiones que se realizan sobre esta materia generalmente atienden todos y cada uno de los aspectos señalados, de ahí que dicha autoridad se puede calificar como integral.

### **8.7.1. Criterios y funciones básicas de la auditoría pública.**

La auditoría pública es una función de apoyo a la función ejecutiva para el logro de los objetivos de las dependencias y entidades. En términos generales, el propósito de esta actividad, es el de contribuir a que las acciones coercitivas y de mejora se lleven a cabo, así como el de verificar que las recomendaciones y observaciones se cumplan efectuando un control y seguimiento de las medidas adoptadas, para que estos se realicen conforme a las fechas establecidas en la auditoría, realizando visitas al área auditada, así como verificando su cumplimiento en los términos y fechas señaladas.>"

De los criterios que deben regir la auditoría pública, destacan los siguientes.>"

<sup>388</sup> Dirección de Asistencia y apoyo Técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*> Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública; SECODAM. México 1998.

<sup>389</sup> Adam, Adam, Alfredo y Becerril Lozada. Guillermo. *Auditoría Interna de la Administración Pública Federal*. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.e. 1999.



<b>Cumplimiento de aspectos financieros</b>	<b>Atención a los aspectos de Economía y Eficiencia</b>	<b>Vigilancia de Resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Si las <b>operaciones</b> financieras se conducen y realizan adecuadamente.</li> <li>● Si los informes financieros que se generen en todos los componentes de la unidad sujeta a examen, se presentan razonablemente</li> <li>● Si los servidores públicos responsables de los programas gubernamentales hacen uso adecuado de los recursos que le son asignados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comprobar si la entidad administra y utiliza sus recursos (humanos financieros, técnicos, materiales, etc) de manera económica y eficiente.</li> <li>● Detectar cualquier práctica ineficiente o antieconómica.</li> <li>● Identificar si existen insuficiencias en los sistemas y procedimientos contables, financieros, organizacionales y administrativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Determinar si se logrando los resultados o beneficios deseados</b>, que fueron establecidos al <b>momento de ser</b> fijados los objetivos.</li> <li>● Detectar si la entidad ha <b>considerado opciones que puedan lograr los resultados deseados</b> a menor costo.</li> </ul>

Alfredo Adam y Guillermo Becerril señalan que las funciones básicas de la auditoría pública interna pueden resumirse en las siguientes actividades:

1. Elaborar un programa anual de auditorías financieras, operacionales y técnicas para someterlo a la aprobación de las autoridades superiores.
2. Practicar auditorías a obras y adquisiciones derivadas de los programas de inversión.
3. Ejecutar auditorías especiales o las originadas por cualquier indicio del que pudieran derivarse irregularidades en perjuicio de los bienes de un sector.
4. Levantar actas e iniciar cuando proceda la formalización de pliegos de responsabilidades. El pliego de responsabilidades es el documento mediante el cual se hace responsable económicamente a una persona por sustracción de efectivo, pérdida de equipo o uso de los recursos de la entidad en beneficio propio, entre otros motivos.

5. Intervenir en los cambios de servidores públicos de las diversas dependencias de la entidad del sector público, con el fin de supervisar el control de bienes y valores.
6. Sugerir medidas y programas para mejorar la eficiencia en las operaciones administrativas de las dependencias, como resultado de su actividad de auditoría operacional.
7. Supervisar concursos que realizan para la adjudicación de contratos de obra dentro de la entidad. Efectuar visitas a las obras en proceso, para auditar las operaciones respectivas, supervisando los aspectos financieros de los contratos de obra, convenios adicionales y adquisiciones relativas a los mismos.
8. Elaborar conjuntamente con las dependencias correspondientes de la entidad, para estar en condiciones de emitir dictamen sobre la razonabilidad de las fases y presentación de estudio financiero de la entidad del sector.
9. Revisar total o selectivamente las operaciones de las dependencias de la entidad, las actas de recepción de las construcciones y adquisiciones relativas.
10. Verificar que el ejercicio del presupuesto asignado a cada dependencia se realice conforme a las disposiciones legales en vigor, así como las instrucciones específicas que sobre el particular dicten las autoridades competentes.
11. Verificar el estado que guardan los fondos especiales, tales como revolventes, subsidios, ingresos, diversos y otros.
12. Comprobar que se haya cumplido las disposiciones legales relativas a las importaciones de bienes o servicios de procedencia extranjera, efectuadas por las dependencias de la secretaría.
13. Verificar el estado que guardan los registros contables y estados financieros de las dependencias de esta secretaría."?

---

<sup>390</sup> Adam. Adam. Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1999

## 8.7.2. Guías de auditoría <sup>391</sup>

La Secodam ha formulado guías de auditoría en materia de adquisiciones y obras públicas para hacer frente a sus obligaciones. Los documentos citados constituyen la base sobre el cual, los Órganos Internos de Control, deben realizar sus funciones, con el objeto de coadyuvar al proceso e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

<b>OBJETIVOS GENERALES DE LAS GUÍAS DE AUDITORÍA</b>
<p><b>Adquisiciones:</b> La aplicación de las guías tiene como objetivo general, proporcionar al auditor un instrumento técnico que regule el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a efecto de evaluar el cumplimiento de metas y objetivos.</p>
<p><b>Obras Públicas:</b> Proporcionar a los órganos internos de control el procedimiento que contribuya a eficientar el desarrollo de la auditoría a la obra pública y los servicios relacionados con ésta, en sus etapas de planeación, licitación, contratación, ejecución, supervisión y pago, con la finalidad de corroborar que las actividades se hayan realizado con sujeción a la Ley de Obras Públicas y demás normatividad aplicable,</p>

Las guías aludidas son relevantes para los órganos internos de control, como para las áreas encargadas de los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y ejercicio del gasto, en materia de adquisiciones y obras públicas, ya que como su nombre lo indica, dicho documento, marca las directrices, que deben tenerse presente para la realización de una adecuada, óptima, eficiente y eficaz administración de los recursos materiales de las dependencias y entidades públicas por lo expuesto, a continuación se indica el contenido básico, que presentan dichos documentos.

<sup>391</sup> Dirección General de Auditoría Gubernamental; Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. *Guía de Auditorio Sobre Adquisiciones*, enero 1998 y *Guía de Auditorio de Obras Públicas*, diciembre de 1999.- SECODAM, México.

ESTRUCTURA BÁSICA DE LAS GUÍAS DE AUDITORÍA	
<p><b>Adquisiciones</b></p> <p>I. Objetivo General</p> <p>11. Planeación General de la Auditoría</p> <p>111. Organización</p> <p>IV. Control Interno Operativo y Contable</p> <p>V. Determinación de Observaciones</p> <p>VI. Responsabilidades</p> <p>VII. Modernización Administrativa.</p>	<p><b>Obra Pública</b></p> <p>I. Objetivo General</p> <p>11. 1. Planeación General</p> <p>11.2. Organización</p> <p>11. Muestra Selectiva</p> <p>111. Planeación, Programación, Presupuestación</p> <p>IV. Adjudicación</p> <p>V. Contratación</p> <p>VI. Ejecución: estimaciones de obra (volúmenes); Bitácora; fianza, acta de entrega-recepción, finiquito, verificación física, control de cañdad.</p> <p>VII. Pagos: Anticipos, Estimaciones</p> <p>VIII. Obra financiada por Créditos Externos</p> <p>IX. Aspectos Contables en la Obra Pública</p> <p>X. Sistema Integral de Información</p> <p>XI. Cédulas de trabajo</p> <p>XII. Glosario de Términos</p>

Las guías sirven de fundamento para la realización de las auditorías internas que realizan los Órganos Internos de Control: Es conveniente señalar que dichas unidades están facultadas para efectuar tanto auditorías programadas, como especiales en materia de contratación de bienes y obras públicas.

Las auditorías forman parte del control interno que realiza la administración pública federal, también es importante señalar que el Poder Legislativo por conducto de la excontaduría mayor de Hacienda, lleva a cabo auditorías de carácter externo, en materia de actos y procedimientos de contratación de adquisición y arrendamientos de bienes muebles y servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública y servicios relacionados con las mismas.

En síntesis, se puede señalar que las funciones de control suponen tres niveles o ámbitos: preventivo, fiscalizador y sancionador.

En virtud de que los procesos de contratación, tanto de bienes muebles, como de obra pública, son esencialmente similares, los procedimientos de auditoría, que se aplica a una y otra materia, también son sustancialmente casi iguales, situación por la cual a continuación, se habrá de aludir única y exclusivamente a la metodología y a los programas generales y detallados que se practican con respecto a la revisión de las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con los bienes muebles.

### **8.7.3. Metodología para la realización de las auditorías<sup>392</sup>**

Del método que se emplea para la revisión de las compras gubernamentales, se puede decir, que este es la forma, a través de la cual el auditor obtiene la información y aplica las técnicas de análisis para alcanzar los objetivos previstos en la auditoría.

La auditoría que realizan los **ole** se puede agrupar o definir en cuatro grandes etapas: Planeación general, planeación detallada, ejecución de la auditoría y elaboración de informes y seguimiento de la revisión.

En cuanto a la Planeación General de las Auditorías, los órganos internos de control deben, entre otras actividades, realizar las siguientes:

1. Elaboración anual del Programa General de Revisiones, enfocado a fortalecer las acciones preventivas, al seguimiento de programas, a la evaluación del desempeño ya la operación en un ambiente de autocontrol, autocorrección y evaluación.
2. Selección de las áreas a auditar, en función a investigaciones previas que proporcionen una visión de los asuntos que constituyen las variables esenciales de las dependencias o entidades.

---

<sup>392</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. 1998 y *Boletín D-210 Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM. México.

3. Definir la revisión de conformidad con los lineamientos que orienten la actividad hacia la verificación, examen y evaluación de la función de compras y de los procedimientos que aplican las dependencias y entidades en las adquisiciones de materiales, suministros, materias primas y bienes muebles.?"
4. Prever los recursos (humanos, técnicos, financieros y materiales) que se necesitarán para la revisión.
5. Estimar el tiempo que se llevará la revisión.
6. Determinar los rubros que se revisarán y el enfoque que se le dará a la auditoría.

Los **ole** deben efectuar una planeación detallada que contemple los objetivos específicos, alcances, procedimientos y oportunidad de la revisión, con el fin de proporcionarle al auditor los elementos orientadores suficientes, para que éste disponga de un adecuado control sobre el avance de la auditoría y un mejor aprovechamiento de los recursos asignados.

La planeación detallada de las auditorías debe considerar como parte de sus actividades: un estudio preliminar; una comprensión de los sistemas de control interno; una determinación de los objetivos específicos de la auditoría; la formulación del programa específico de la revisión, y la comunicación con los auditados.

La etapa de ejecución, en estricto sentido expresa la materialización de la planeación efectuada y constituye el punto central de la revisión, y sirve para que el auditor llegue a un grado razonable de convencimiento acerca de los hechos y situaciones objeto de la auditoría y para que éste obtenga las evidencias necesarias para ello.

El proceso de ejecución consiste en la aplicación de los procedimientos de auditoría considerados en el programa de trabajo, los cuales le permitirán al auditor obtener las evidencias.

En suma, la ejecución de la auditoría considera y/o incluye la realización de actividades relativas a la recopilación de información, registro de datos, análisis de datos y evaluación de resultados.

Las etapas que preceden a la metodología para el desarrollo de las auditorías, contemplan como fase final, la elaboración del informe respectivo y el seguimiento de los resultados obtenidos de la revisión.

---

<sup>393</sup> *Boletín -210 Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios. SECODAM. septiembre de 1996.*

En líneas generales, el informe constituye el documento, a través del cual el auditor señala los hallazgos encontrados, así como las conclusiones y las recomendaciones que resulten con respecto a los objetivos propuestos en la revisión.

El documento debe presentarse por el titular del área de control a la autoridad competente por escrito y con su firma, cuidando lineamientos como claridad, utilidad y objetividad, entre otros.

El seguimiento, por su parte, implica la supervisión de las medidas adoptadas, con el fin de que en las fechas señaladas en el informe, se visite al área auditada y se verifique su cumplimiento en los términos y fechas establecidas con respecto a las recomendaciones ya las observaciones, que haya señalado el área fiscalizadora.

### 8.7.4. Programa anual de control y auditoría

Las áreas encargadas de la administración de los recursos materiales tienen la obligación de elaborar sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, igualmente los Órganos Internos de Control deben formular sus Programas Anuales de Control y Auditoría.

En términos generales se enuncian a continuación las bases generales que conforman y delimitan la estructura y contenido de los Programas Anuales de Control y Auditoría, que deben elaborar y seguir los OIC:

<b>SUBPROGRAMAS DE REVISIÓN</b>	
<b>Subprogramas Auditoría Integral</b>	<b>Relación con las Adquisiciones al revisar el flujo de Egresos</b>
Auditoría Específica	Al revisar aspectos específicos como: La planeación, programación, presupuestación, adjudicación, organización del área, controles internos operativos y contables, responsabilidades y modernización administrativa.
Auditoría de Evaluación de Programas	De acuerdo a los programas prioritarios que estén directamente relacionados con las adquisiciones.
Auditoría de seguimiento	Atendiendo a la serie de recomendaciones propuestas por auditorías efectuadas.

### 8.7.5. Planeación general de las auditorías de adquisiciones<sup>394</sup>

La actividad en comento tiene como propósito básico establecer lineamientos de carácter general que normen la planeación, organización y ejecución del control y auditoría de las operaciones que realicen las dependencias y entidades en el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

La planeación general tiene como objetivos específicos los siguientes:

1. Verificar que exista una adecuada planeación de las AA y S, atendiendo a los aspectos estrictamente prioritarios que demanda el país de manera congruente con los objetivos, metas y programas institucionales y sectoriales asignados a la dependencia o entidad.
2. Comprobar que la organización del área responsable de AA y S, propicie el óptimo aprovechamiento de los recursos para el adecuado cumplimiento de metas y objetivos.
3. Coadyuvar a que los sistemas de control interno operativo y control interno contable y presupuestal permiten el desempeño de la función del área bajo criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
4. Promover que existen en el área de AA y S, mecanismos de autocontrol y autoevaluación que coadyuven al óptimo desempeño de sus tareas.

La planeación general de las auditorías de adquisiciones, en este contexto, comprende seis grandes áreas de acción: Planeación, Organización, Control interno operativo, Control interno contable, Responsabilidades y Modernización administrativa.

La revisión de la planeación de las adquisiciones tiene por objeto verificar la existencia de un programa anual de AA y S. y apoyar los presupuestos autorizados que permitan a la dependencia o entidad cumplir oportunamente con sus objetivos, considerando para la formulación y ejecución de dicho programa los criterios que al respecto establece la LAASSP (art. 19 y 20).

Las actividades relativas a la organización, tienen por finalidad la revisión de la organización del área que lleva a cabo la función de compras y consiste básicamente en revisar la

---

<sup>394</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-2/0 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM. México.



estructura orgánica, objetivos, programas de adiestramiento y capacitación, modernización administrativa, plantilla autorizada, el establecimiento y correcto funcionamiento de los comités y comisiones contemplados en la normatividad (art. 22 y 23 LAASSP).

Las tareas relativas al control interno operativo, se orientan a revisar el flujo de la operación a través de los departamentos que intervienen; comprobando procedimientos; documentos y registros; información proporcionada por el sistema de cómputo, adecuado manejo y archivo de la documentación, comprobación de que las invitaciones a cuando menos tres personas hayan sido dictaminadas por el CAAS.

Las funciones de control interno contable, por regla general, tienden a verificar la forma en que se realizan los procesos contables de la función y constatar que el registro contable de los ingresos percibidos por conceptos de bases coincida con lo erogado en la publicación de la convocatoria.

En materia de responsabilidades, la planeación general de las auditorías, consiste básicamente en que la Secodam debe verificar directamente o a través de los OIC que la dependencia o entidad cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables al proceso de A.A y S. Su inobservancia e incumplimiento motiva el fincamiento de responsabilidades en los términos de la LFRSP y demás ordenamientos aplicables.

En cuanto a la modernización administrativa se refiere, la planeación general de las auditorías tendrá como propósito verificar que el área de adquisiciones realice estudios tendientes a modernizar sus sistemas de control interno y establezca programas para optimizar el de sus recursos y aprovechamiento.

La actividad arriba señalada tiene como propósito comprobar que existan en el área mecanismos o instrumentos de autocontrol, autocorrección y autoevaluación tendientes a lograr la economía, eficacia, eficiencia y transparencia en las actividades de adquisiciones.

En particular, la modernización administrativa como parte de la planeación general de las auditorías, tiene como finalidad verificar la productividad de la función mediante la revisión del enlace y cumplimiento de metas, objetivos e indicadores de valuación del desempeño.

### **8.7.6. Planeación detallada de las auditorías de adquisiciones?"**

La función de planeación tiene como propósito fundamental la definición de objetivos específicos, alcances, procedimientos y oportunidad de la revisión que se va a efectuar.

---

<sup>395</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*, Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. SECODAM. México 1998.

La planeación detallada permite al auditor disponer de los elementos que le servirán para orientar su trabajo y ejercer un adecuado control sobre el avance de la auditoría, así como de un mejor uso y aprovechamiento de los recursos asignados. Se centra en cinco obras fundamentales: Estudio preliminar; Control interno; Determinación de los objetos específicos de la revisión y la Comunicación con los auditados.

El estudio preliminar investigará la naturaleza y características del área, operaciones, programas, o recursos sujetos a revisión considerando aspectos relativos a disposiciones legales aplicables, información relativa al área, antecedentes de auditorías practicadas, visitas al área e instalaciones y control interno.

La revisión del control interno se hará con base a las normas generales de auditoría pública comprende los sistemas de control interno de la dependencia, entidad, proyectos, programas o recursos sujetos a revisión para así evaluar la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos de control identificados y determinar con base a ello el grado de confianza que se debe otorgar a los mismos.

El trabajo requiere entre otras actividades la realización de una investigación previa, una evaluación preliminar, una evaluación final y un informe de resultados, a través de indagaciones, observaciones, inspección de documentos y registros o revisión de informes de otras auditorías.

La determinación de los objetivos específicos se realiza una vez que se ha concluido el estudio preliminar y la comprensión del sistema de control interno.

La precisión de los objetivos de la revisión por efectuar, deben estar en plena concordancia con el objetivo general de la reunión que se señale en el programa anual de control y auditoría.

La determinación de los objetivos específicos, por su parte, permitirá identificar las bases de la auditoría desde el alcance hasta la forma y oportunidad en que se presenten los hallazgos.

En síntesis, a través de esta actividad se define o refleja lo que se pretende en la revisión y deben ser prácticos, medibles y alcanzables.

La formulación del programa específico de la revisión, es resultado de la planeación de la auditoría y constituye un enunciado lógico, ordenado y clasificado de los procedimientos que han de emplearse, la extensión que tendrán, la oportunidad que se aplicará y el personal que los va a desarrollar.

La planeación detallada de la auditoría se expresa a través de la comunicación con los auditados y consiste en el primer contacto que se establece con dichos objetos mediante la realización del estudio preliminar.

La comunicación se establece al momento en que el auditor se reúne con el titular del área de adquisiciones para notificarle formalmente, la realización de la revisión y le solicita la obtención de la información y documentación necesaria para realizar la auditoría.

### 8.7.7. Estudio preliminar, para la realización de las auditorías de adquisiciones>"

En los subcapítulos anteriores se ha señalado que la auditoría, requiere de un proceso de planeación profundo y concienzudo, que permita no solo alcanzar los objetivos y las metas previstas como parte de la revisión, sino que también, contribuyan a la mejora del proceso administrativo en lo general, y en lo particular en lo concerniente a la administración eficiente y eficaz de los recursos materiales y servicios generales de las dependencias y entidades.

La realización de estudios previos, por parte de los Órganos Internos de Control, constituye un avance significativo en los procesos de auditorías ya que a través de dicho análisis, los auditores, estarán en condiciones de realizar una revisión de carácter profesional y objetivo y no de tipo subjetivo y discrecional, como sucede en algunos casos.

En los cinco cuadros siguientes se presentan, de manera sinópnca, los principales criterios y aspectos que deben contener los estudios preliminares en comento.

#### CONTENIDO DEL ESTUDIO PRELIMINAR

Disposiciones Legales Aplicables
<ul style="list-style-type: none"><li>• Conocimiento general de las disposiciones internas y externas que reglamentan las adquisiciones.</li><li>• Comprobar que el área realiza sus funciones en concordancia con las disposiciones emitidas; ejemplos: Constitución Política; TLC's, LP; PND; LOAPF; LFEP; LAASSP; Reglamento; C.C; LPCGP; R. LPCGP; D.PEF; LFRSP; C.P.; Acuerdos, Oficios Circulares</li></ul>

<sup>396</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, 1998 y *Boletín D-2 JO Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

<b>Información Relativa al Área .</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer y comprender los objetivos del área; las políticas administrativas, la estructura organizacional; las funciones y procedimientos; la información presupuestal; los informes estadísticos y controles establecidos.</li> </ul>
<b>Antecedentes de Auditoría Prácticas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localizar en el archivo permanente del OIC, los informes de auditorías anteriores, distámenes de los auditores externos y reportes de documentos relativos al seguimiento de recomendaciones sobre observaciones detectadas con el objeto de conocer las situaciones que han prevalecido en el área de adquisiciones durante varios periodos.</li> </ul>
<b>Visita al Área e Instalaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar personal y físicamente las situaciones y condiciones reales en las que se desarrollan las operaciones.</li> <li>• Establecer contacto con el personal que integra el área de adquisiciones.</li> <li>• Entrevistarse con el titular del área y con su personal para obtener un conocimiento general de los programas y actividades que realizan.</li> </ul>
<b>Controles Internos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los controles establecidos por el área de adquisiciones tales <b>como:</b></li> <li>• Si existe una separación de actividades entre la persona que elabora la tabla comparativa de proposiciones y de quien la autoriza.</li> <li>• Si se coteja la requisición contra el catalogo de bienes, y quien rubrica dicha comparación como constancia de VO.So.</li> <li>• Si el comité dictamina la procedencia de no celebrar licitaciones.</li> <li>• Si antes de realizar modificaciones de un pedido o contrato se verifica con el área de presupuesto si existe presupuesto autorizado y disponible.</li> </ul>

### 8.7.8. Ejecución de las auditorías de adquisiciones <sup>397</sup>

En la descripción anterior se aprecia cómo la ejecución de la auditoría, constituye la etapa donde se materializa la planeación efectuada y es el punto central de la revisión.

El objetivo fundamental de la ejecución es conocer la realidad de los hechos y situaciones objeto de la auditoría, mediante la obtención de las evidencias respectivas.

La obtención de las evidencias constituye un hecho de observación común que se logra a través de considerandos en el programa de trabajo que se preparan para tal efecto y que comprenden entre otras actividades, las relativas a la recopilación de información, registro de datos, análisis de datos, y la evaluación de resultados.

Las actividades señaladas, comprenden una serie de tareas, que de manera resumida, se presentan en los siguientes cuadros:

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA EJECUCIÓN DE LAS AUDITORÍAS (Actividades y Tareas)	
Recopilación de Información	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adecuada y confiable</li> <li>● Obtención de informes y documentos, que sirvan de base para la fundamentación de las conclusiones y recomendaciones.</li> <li>● A través de técnicas y procedimientos de auditoría tales como la: observación, inspección, confirmación, calculo, estudio general, análisis, certificación, declaración e investigación.</li> </ul>	
Registro de Datos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los papeles de trabajo consignando los datos referentes al análisis comprobación, opinión y conclusión sobre los hechos, transacciones o situaciones específicas examinadas y sobre las situaciones que se presenten con respecto de los criterios y normas establecidas o previsiones presupuestarias, hasta donde dichos datos sean necesarios para soportar la evidencia en que basan las observaciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría.</li> </ul>	

<sup>397</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control *Curso de Auditorio de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Nonnatividad y Control de la Gestión Pública. 1998 y *Boletín D-2/0 Adquisiciones. Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

<b>Análisis de Datos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta actividad consiste en la separación de los elementos básicos de la información y en su examen con el propósito de responder a las distintas cuestiones planteadas en la auditoría.</li> </ul>
<b>Evaluación de Resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el proceso mediante el cual el auditor trata de encontrar un significado más amplio de la información recabada para conformar su opinión profesional sobre los hechos o situaciones examinadas.</li> <li>• El análisis y la evaluación de resultados le permiten al auditor asegurar el cumplimiento de los objetivos específicos de la revisión y arribo a conclusiones sobre la propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro, control e información de las adquisiciones, así como el cumplimiento de las condiciones previstas en el presupuesto de adquisiciones.</li> </ul>

### **8.7.9. Informe de seguimiento de las auditorías de adquisiciones** <sup>398</sup>

El informe de auditoría es el documento que contiene y señala los hallazgos del auditor, así como las conclusiones y recomendaciones que han resultado con relación a los objetivos propuestos en la revisión.

El titular de la instancia de control debe presentar y entregar por escrito el informe a la autoridad competente una vez concluido el documento.

El informe debe incluir o contener mínimo los siguientes puntos:

1. Objetivo, alcance y metodología.
2. Resultados de la auditoría.
3. Recomendaciones.
4. Declaración sobre normas de auditoría.

<sup>398</sup> Dirección de Asistencia y apoyo técnico a instancias de control. *Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. 1998 y *Boletín D-2*] *OAdquisiciones, Arrendamientos y Servicios*, septiembre de 1996.- SECODAM, México.

5. Cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas.
6. Incumplimiento.
7. Presentación directa de información sobre actos ilícitos.
8. Control de administración.
9. Opinión de los funcionarios responsables.
10. Reconocimiento de logros notables.
11. Asuntos que requieren de estudio adicional.

Los Órganos Internos de Control tienen la obligación de llevar un control de seguimiento de las medidas adoptadas con respecto a las observaciones y recomendaciones que se haya planteado en el informe. Así mismo, dichas áreas deben verificar que las medidas correctivas se realicen conforme a las fechas señaladas en el informe de auditoría.

El Órgano Interno de Control debe visitar al área auditada y comprobar el cumplimiento de:

- Las disposiciones administrativas o legales admitidas para las observaciones en lo que se fincaron responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo.
- El establecimiento de las medidas correctivas con importes a recuperar y que de no subsanarse en los términos y fechas acordadas pueden derivar en el fincamiento de responsabilidades civiles, penales o administrativas.
- Las sugerencias de tipo preventivo con la finalidad de evitar la recurrencia de las observaciones detectadas por la instancia fiscalizadora.

En este contexto es muy importante señalar que "es evidente que el gobierno requiere de un marco normativo que fuerce a los funcionarios públicos a comportarse de una manera honesta. Sin embargo la manera de lograrlo no es amarrándoles las manos e impidiendo su actividad, sino cambiando la lógica de sus incentivos. Hasta ahora, ha prevalecido una lógica de control: el objetivo gubernamental ha consistido esencialmente en someter a los funcionarios a un régimen de control político donde lo que importa es la facultad discrecional del Presidente para castigar, perdonar o premiar a los individuos no por el eficaz cumplimiento de sus obligaciones como funcionarios, sino por su lealtad a la persona del Presidente (o, en su caso, del secretario o de quien corresponda en la jerarquía burocrática).

Es decir la lógica de la Contraloría de la Federación y de todo el régimen normativo ha sido consistente con el régimen priista donde lo importante no es el desempeño del gobierno, de la economía o del país, sino del control de todo. Es evidente que hay que cambiar esa lógica".<sup>399</sup>

Es importante señalar que en el caso concreto de los servidores públicos que se desempeñan dentro del área de recursos materiales y servicios generales, es necesario diseñar e instrumentar una política integral que abarque desde el reclutamiento, selección y capacitación, hasta una remuneración, adecuada con el fin de lograr la profesionalización, del personal que tienen a su cargo, una tarea tan importante, no sólo para las dependencias y entidades, sino también para la sociedad en su conjunto, y para el aparato productivo, comercial y de servicios del país.

---

<sup>399</sup> Rubio. Luis. *Todo para obstaculizar*. México. Editorial. Periódico Reforma. Domingo 5 de Noviembre del 2000





# BIBLIOGRAFÍA



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Esparza, Daniel, y Orozco Gutiérrez, Emiliano: *Tecnologías de Punta Aplicadas a la Administración Pública*. Ed. Facsimilar. Publicación en prensa. Capítulo 1. México, 2001.
- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1991.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *La Auditoría Interna en la Administración Pública Federal*. Edición del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1999.
- Agenda de la Administración Pública Federal. Leyes, Reglamentos y Disposiciones relativas a la Administración Pública Federal*. Editorial ISEF, México, 2000.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. UNAM -IIJ. México 1985.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. Miguel Ángel Porrúa, 3ª. ed. México 1997,
- Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. UNAM, Facultad de Economía, 1999 México.
- Barandaran, Rafael. *Diccionario de Términos Financieros*. Editorial Trillas, México, 1996
- Baily, P., Baroggi, R. *Aprovisionamiento, Almacenaje y Gestión de Stocks*. Ediciones Deusto, España, 1979.
- Bonnin, C. J. B. *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de José Palacios, Madrid, 1834
- Carpinteiro Vera, Raúl In. *Disposiciones aplicables a las Obras Públicas, "Tematizadas y Correlacionadas"* México, Impreso y hecho en México. 1ª Edición.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. Ed. L1MUSA, México, 1986
- Carrillo Zalce, Ignacio. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Banca y Comercio, S.A de C.V. México, 1992.
- Centro Nacional de Productividad Seguridad Industrial*. México, 1968.
- Claro, Jorge. *Las Compras Gubernamentales en América Latina en el marco de los procesos de Reforma: diagnóstico y desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública*, México.
- Colmenares Grunberger, Octavio. *Administración Estratégica*. Editorial Edamex, México, 1992.
- Creed H. Jankins, *Administración Moderna de Almacenes*. Editorial Diana, México, 1979.
- De la Heras, P. Cortajarena, E. *Introducción al Bienestar Social*. S. XXI. Madrid, 1986.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

- Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 7ª Edición. Arguval, 1991.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa. México, 1999.
- Delgadillo Gutiérrez, José Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2000.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Material del Módulo VIII. *Responsabilidades de la Especialización en Administración de Recursos Materiales*. México, INAP. 1995.
- Dimock, Marshall. "*The Meaning of Scope in Public Administration*". Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937).
- Dromi, José Roberto. *Licitación Pública*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires 1995.
- Durán, Víctor Manuel. *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación*. ED. Universidad de Trabajadores de América Latina. Venezuela,
- Edmund Jand, Fred. *Ganar Ganar Negociando*. Editorial Continental S.A de C.v. México, 1986.
- Farro Farah, Gerardo y Huacuja Betancourt, Sergio. *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*. México 1989.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo -Contratos-*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Fraga. Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 40ª Edición. México 2000.
- Français, Ariel. *El Crepúsculo del Estado-Nación: una interpretación en el contexto de la globalización*. UNESCO, Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST. Cuadernos de Debate, N° 47, 1998.
- Franco Díaz, Eduardo M. *Diccionario de Contabilidad*. Editorial Siglo Nuevo Editores, S.A. México, 1983.
- Gaitán, L. Zamanillo, T. *Para comprender el trabajo social*. Ed. Verbo Divino. Navarra, 1992.
- García Cantú, Alfonso, *Enfoques Prácticos para Planeación y Control de Inventarios*. Editorial Trillas, México, 1978.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1982.
- García Ramírez, Sergio. "*La Reforma del Estado*". *Excélsior*. México, 23 de noviembre de 2000.
- Gendin, Sabino G. *Los Contratos Públicos*. Editorial Reus. Madrid, 1984.
- Gobierno Federal. *Manual de Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento*.
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Porrúa, México, 1998, 12ª ed.
- Guerrero Amparán. Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. *Manual Sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.
- Guerrero Orozco, B. Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. Fontamara, México, 1986.

- Hanel del Valle, Jorge. *Análisis Situacional*. División de Ciencias Básicas e Ingeniería. Edición de la UAM, México, 1996.
- Hernández Espinosa, Oiga. *La Nueva Dimensión de la actividad Contractual del Estado en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. La Modernización del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Manual de Procedimientos de la Función de Tráfico*. México, 1981.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Curso de Especialización en Administración de Recursos Materiales*. México, 1998.
- Jairo Melchor Vélez, *Tesis Profesional: Métodos y sistemas de fosfatizado y pinturas aplicados en recubrimientos metálicos*, México, 1974
- Jaso García Carlos. Act - *Seminario: Las Compras del Sector Público en el Marco de los Tratados de Libre Comercio y las leyes de Adquisiciones y Obras Públicas*. INAP, México, 2001.
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. México. Ed. Porrúa.
- Kisnerman, N. *Los recursos*. Humanitas. Buenos Aires, 1984.
- Langrod, Georges. *Tratado de Ciencia Administrativa*. España. Instituto de Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública. 1977.
- Lánz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987.
- López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. Ed. Porrúa, México, 1956.
- Lucero Espinosa, Manuel. *Licitación Pública*. Editorial Porrúa, México, 1993
- Marchioni, M. *Planificación social y organización de la comunidad*. Popular. Madrid, 1987.
- Mas Araujo, Manuel. *La Política*. Ed. Porrúa, México, 1998.
- OCDE: *Recomendaciones para la optimización de Recursos*. Capítulo 1. México, 1998.
- Ortega Blake, J. Arturo. *Diccionario de Planeación y Planificación*. Editorial Edicol. S.A., México, 1982.
- ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa. México, 1999.
- Petróleos Mexicanos. Dirección Corporativa de Información de Administración. *Léxico Jurídico de Adquisiciones y Obras Públicas*. Publicación de la Gerencia Corporativa de Información y Relaciones. México, 1996.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción de la Administración Pública de México*. Editorial INAP: CONACYT. México, 1984.

## BIBLIOGRAFÍA

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- Pontifes Martínez, Arturo. *Apuntes de Trabajo. Diplomado El Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano*, México, 2001.
- Presidencia de la República. *Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas*. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981.
- Ramírez Medrano, Raúl. *Consideraciones sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México, 1978. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho.
- Rubio, Luis. "Todo para obstaculizar". *Reforma*. México. S de Noviembre del 2000.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación 13 de Octubre del 2000.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*. México. Diario Oficial de la Federación 4 de Mayo del 2000.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría*. Producción "Boletín-260". México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Bases Generales del Programa Anual de Control y Auditoría*. Seguimiento "Boletín-D-SOO". México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Criterios Inconformidades*. México. 2 de enero de 1998. Dirección General de Inconformidades.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Curso Sobre Resolución de Inconformidades*. México. Marzo de 1997
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Curso de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público.- Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública. Dirección de Asistencia y Apoyo Técnico a instancias de control. México 1998.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Disposiciones Generales*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guías de Auditoría sobre Adquisiciones*. México
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guía de Auditoría de Obras Públicas*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guía para la Auditoría de Servicios*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Guía para la Integración de los Expedientes de Proveedores y Contratistas que incurran en los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México.

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *La Inconformidad es una instancia, no un recurso*. México. Criterios sustentado por la Unidad de Asuntos Jurídicos. Expediente No. 928/96. Inconforme: REDES VIA SATELITE, S.A de C.V. 28 de Junio de 1996.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Lineamientos Generales para la Planeación, Elaboración y Presentación del Programa Anual de Control y Auditoría*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Manual de Procedimientos de Inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Normas Generales de Auditoría Pública*. México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Normatividad de Obras Públicas*. México. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal. 16 de julio de 2000.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *La Transparencia y los Pactos de Integridad*. Documento de trabajo. 2001.
- Secretaría de la Presidencia. *Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento: guía para su elaboración*. México, 1973
- Secretaría de Programación y Presupuestación. *Glosario para el Proceso de Planeación*. México, 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuestación. *La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios. 1917-1990*. México, D.E 1990, 2ª ed.
- Seldón, Arthur y Pennace, EG. *Diccionario de Economía*. Ediciones Oikos.Tau. S.A. Barcelona, España, 1975.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 21ª Edición. México, 2000.
- Soto Alvarez, Clemente. *Introducción al Estudio del Derecho y Nociones del Derecho Civil*. México, 1993. Editorial Limusa.
- Starr Martín, *Inventarios*. Editorial Diana, México, 1981.
- Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid,1981 (1850).
- Stoner, James A.F y Freeman, R. Eward. *Administración*. Editorial Prentice Hall Hispanoamericano, SA México, 1995.
- Suárez Salazar, Carlos Ing. "*Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Comentada y Actualizada*". Editorial Limusa. 2ª Edición. México, 1997.
- Sulbrandt José, *Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado*, CLAD, mayo de 1994.
- Tesoro, José Luis. *Transparencia y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia inmanente en la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Investigaciones (Estado y Sociedad; 33), Buenos Aires, 1999.



## BIBLIOGRAFÍA

- "La Transformación de la gestión pública". Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas. España, 1997.
- Uribe Villegas, Osear. *Multiplicidad de las Acepciones de "Estado" de Acuerdo con Franz Oppenheimer*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Seminario de Construcción Lingüística Estatal, México, 1998.
- Valdés Abascal, Rubén y Romero Apis, José Elías. *La Modernización del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- Villegas Basavilbaso, Benjamin. *Derecho Administrativo*. Editorial Tipográfica Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Weber, Max. *Estado y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Witker V. Jorge. *Derecho Económico*. Editorial Harla. México, 1985.
- Zavala Chavero, Roberto. *Análisis, Cálculo e Integración de los Precios Unitarios*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP- SECODAM y SECOFI. México, 2000.
- — — ○ *Los Anticipos*. Material Proporcionado en el Curso de Actualización Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP- SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- — — ○ *Apuntes Proporcionados en el Curso de Actualización Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. INAP. México, 2000.
- — — ○ *La Forma de Pago*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP - SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- — — ○ *Criterios Básicos para el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. INAP. México, 2000.
- — — ○ *La Ejecución*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP - SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- — — ○ *De la Suspensión*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP - SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- — — ○ *Rescisión Administrativa*. Material proporcionado en el Curso de Actualización en Administración de las Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, INAP - SECODAM y SECOFI, México, 2000.
- Zorrilla Martínez, Pedro. G. *La Ley de Obras Públicas y la Planeación*. Aspectos Jurídicos de la Planeación. Editorial Porrúa. 1ª Edición. México, 1981.

**LEGISLACIÓN.****ACUERDOS, DECRETOS, LEYES, OFICIOS-CIRCULARES Y REGLAMENTOS.**

-Acuerdo de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la APF para el Ejercicio Fiscal del año 2001 , Diario Oficial de la Federación, México, 28 de febrero de 2001.

-Acuerdo que establece las Bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de agosto de 1999.

-Acuerdo que establece el Clasificador por objeto del gasto de la AP.F, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de octubre de 2000.

-Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las Licitaciones Públicas que celebren las Dependencias y Entidades de la AP.F, Diario Oficial de la Federación, México, 9 de julio de 2000.

-Acuerdo que establece la Información relativa a los procedimientos de licitación pública que las Dependencias y Entidades de la AP.F. deben remitir a la SECODAM por transmisión electrónica o en medios magnéticos, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en las Licitaciones Públicas. México, 4 de abril de 1997.

-Acuerdo que establece la Integración y Funcionamiento de los CAAS, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de agosto de 1999.

-Acuerdo que establece los Lineamientos para las contrataciones de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las Dependencias y Entidades de la A.P.F, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de mayo de 1992.

-Acuerdo que establece el Manual de Normas presupuestarias para la A.P.F, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 2000.

-Acuerdo que establece el Manual de requerimientos de información a Dependencias y Entidades de la A.P.F. y a la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de mayo de 2001-

-Acuerdo que establece las normas para autorizar la Adquisición o Arrendamiento de Bienes Muebles que realicen las Dependencias y entidades de la AP.F, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 1993.

-Acuerdo que establece las Reglas de Determinación y Acreditación del Grado de Contenido Nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de marzo de 2000.

-Acuerdo que establece las Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de contratación de carácter internacional, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de septiembre de 2000.

-Acuerdo que establece las Reglas en materia de compras del Sector Público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de diciembre de 1995.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 13 de octubre de 2000.
- Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.
- Condiciones de Seguridad e Higiene en los Edificios y Locales de los Centros de Trabajo, Diario Oficial de la Federación, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2000.
- Decreto Por el que se Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, México, 3 de mayo de 2001.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001 , Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre 2000.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2000.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 1992.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2001.
- Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1997.
- Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, México, 1996.
- Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 1995.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.VA), Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del 2000, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de noviembre de 2000.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 1995.
- Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación. México 2001
- Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación. México, 1988.
- Reglamento Interior de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de julio de 2001.

- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de febrero de 1990.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 1995.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 1996.
- Oficio Circular sobre Acreditación de proveedores y contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de octubre de 1999.
- Oficio Circular sobre adquisición de equipos, programas y sistemas de Computo, Contratación de Servicios para el Desarrollo de Programas y Sistemas; así como de Adquisición de accesorios y demás Bienes e instrumentos que estén integrados por componentes electrónicos que controlen o tengan como referencia fechas para su operación, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de septiembre de 1998.
- Oficio Circular sobre aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general las actividades de comunicación social, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1998.
- Oficio Circular de Aviso para la publicación de convocatorias para concursos de Adquisiciones y Obras públicas, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1998.
- Oficio Circular sobre las Características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las Licitaciones Públicas, en materia de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles, Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, así como de Obra Pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y Entidades de la A.P.F, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de abril de 1994.
- Oficio Circular sobre Contratación de Seguros de Bienes Patrimoniales a cargo de A. P. F. Diario Oficial de la Federación, México, 2 de mayo de 1994.
- Oficio Circular sobre el Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de Capital y Metal Mecánicos, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 1986.
- Oficio Circular sobre Criterios a aplicar en la LAASSP y la LOPSRM, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de marzo de 2000.
- Oficio Circular sobre Erogación de Recursos Presupuestales en materia de comunicación social para el Ejercicio Fiscal 2000, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 2000.
- Oficio Circular sobre la Forma y términos en que deben ser enviadas a SECODAM, la Convocatoria y Bases de Licitación Pública que se lleven cabo, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de julio de 1997.
- Oficio Circular sobre los Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las Dependencias y Entidades de la A.P.F., Diario Oficial de la Federación, México, 19 de agosto de 1994.
- Oficio Circular sobre los Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de Licitación Pública e invitación restringida y en los 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, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de octubre de 1996.

## **BIBLIOGRAFÍA**

-Oficio Circular sobre los Lineamientos Generales para las adquisiciones de las tiendas del Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de julio de 1996.

-Oficio Circular sobre los Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, Obras Públicas y Servicios relacionados con estas, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de marzo de 1996.

-Oficio Circular En materia de normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las Dependencias y Entidades de la A.P.F., Diario Oficial de la Federación, México, 2 de mayo de 1985.

-Oficio Circular sobre medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las Dependencias y Entidades de la A.P.F. en materia de adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de cualquier naturaleza, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1995.

-Oficio Circular sobre Procedimientos de Contratación de Seguros de Bienes Patrimoniales y de Personas, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de agosto de 1997.

### **FOLLETOS.**

-"La ética es un buen negocio", y

-"Empresa transparente", elaborados por las Secretarías de Desarrollo Social y de la Contraloría.

### **INTERNET.**

-Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Síntesis Histórica; <http://www.secodam.gob.mx/infogral/sinthist.html>

-"Teoría General de Sistemas", en [www.monografias.com](http://www.monografias.com).

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**

### **CONSEJO DIRECTIVO**

#### **Presidente**

José Natividad González Parás

#### **Vicepresidentes**

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

#### **Consejeros**

Miguel Alemán Velasco

Francisco Barrio Terrazas

Sergio García Ramírez

Enrique González Pedrero

Ornar Guerrero Orozco

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Diego Valadés Ríos

#### **Tesorero**

Alejandro Valenzuela del Río

#### **Secretario Ejecutivo**

Néstor Fernández Vertti

### **COORDINACIONES**

#### **Administración y Finanzas**

Valentín H. y áñez Campero

#### **Consultoría y Asistencia Técnica**

María Angélica Luna Parra

#### **Desarrollo y Formación Permanente**

Elena Jeannetti Dávila

#### **Estados y Municipios**

\*

#### **Investigación y Desarrollo de Sistemas**

Osear Flores Jiménez

#### **Programa de Profesionalización del Servicio Público**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

\* Encargado: César Silva Mejía

### **Comité Editorial**

José Chanes Nieto

Yolanda de los Reyes

Néstor Fernández Vertti

Osear Flores Jiménez

Ornar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

## **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

*Administración de recursos materiales en el sector público*, se terminó de imprimir en agosto de 2002 en los talleres de *Creativa Impresores*. La edición consta de 1000 ejemplares y estuvo a cargo de la Subcoordinación de Difusión del INAP.





Pionero en su tipo, aborda los temas estratégicos que tienen relación directa con la administración de recursos materiales, a partir de la situación prevaleciente en el sector público.

La obra integra el esfuerzo conjunto de especialistas y servidores públicos, al reunir los conceptos, la metodología y los procedimientos, así como la normatividad vigente, en que se sustenta la administración de los recursos materiales en dependencias y entidades.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional de Administración Pública, presentan este libro para contribuir al mejoramiento de la eficiencia y el desempeño en las áreas que realizan esta importante función, además de ser una referencia para quienes tienen interés en el tema.



SECRETARÍA DE  
CONTRALORÍA Y  
DESARROLLO ADMINISTRATIVO | SECODAM

