

783
29.



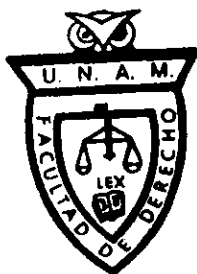
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS

“ESTUDIO JURIDICO - ECONOMICO DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D A E N D E R E C H O
P R E S E N T A
ADRIANA SUAREZ DIOSDADO



ASESOR: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS

MEXICO, D. F.

1998

260316

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

La pasante SUAREZ DIOSDADO ADRIANA, con número de cuenta 8736090-3, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. ROBERTO AVILA ORNELAS, intitulada: "ESTUDIO JURIDICO - ECONOMICO DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS".

La pasante SUAREZ DIOSDADO, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria D.F., a 10 de febrero de 1998.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cle.

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURIDICO-ECONOMICOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
P r e s e n t e .

Muy distinguido maestro.

El alumno Adriana Suárez Diosdado, con número de cuenta 8736090-3 ha elaborado bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional titulada "*Estudio Jurídico Económico de la Ley de Adquisiciones o Obras Públicas*", que ha elaborado para ser admitida a sustentar el correspondiente examen profesional.

Estimo que el trabajo en cuestión reúne los requisitos que al respecto exige la normatividad universitaria, por lo que la someto a su amable consideración para lo que usted tenga a bien determinar.

Sin otro particular me es grato enviarle un cordial saludo, y manifestarme a su disposición para cualquier comentario o aclaración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRTU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 19 de septiembre de 1997.

LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS.



A MI PADRE SR. VICENTE SUAREZ BARRERA:

Con todo respecto, cariño y admiración al hombre que con su capacidad, esfuerzo, dedicación y constancia, hizo del tiempo una vida llena de logros, enseñándome que las metas que uno se propone, sólo son posibles a través del trabajo.

A MI MADRE SRA. ISABEL DIOSDADO TRUJILLO:

A la mujer más importante de mi vida, por la fuerza con la que supo afrontar la vida, por su trabajo, por sus cuidados, por el amor y paciencia de madre; por el apoyo e impulso que hicieron de mi persona una mujer de ideales.

! Hoy Doy Gracias a Dios por tenerlos a mi lado !

A MI ESPOSO, RAMON GONZALEZ SALAVERRIA:

Como muestra de mi amor, al compañero de mi vida, por su nobleza,
por su amor, por sus cuidados, por sus detalles, porque a pesar de los
obstáculos hemos salido airosos y lo seguiremos haciendo siempre y cuando
contemos el uno con el otro.

A MI BEBÉ:

Porque a pesar de que todavía te llevo dentro,
el saber que ya estas con nosotros, fue una de
las noticias más gratas que he recibido en mi
vida, ¡ser mamá!

A MIS HERMANOS

VICENTE :

Por su protección y apoyo incondicional en todos los momentos relevantes de mi vida.

LUPITA, CLAUDIA Y MARISA:

Porque aún y cuando mi vida se tornó oscura, su presencia, sus palabras y su optimismo sofocaron mi desconsuelo.

RODRIGO:

Con todo mi amor, porque todo en la vida requiere de cierto esfuerzo y empeño que prestes a las cosas: sigue adelante y nunca pares hasta ver tus metas superadas.

A MIS SOBRINOS:

JAIME, FERNANDA, PALOMA Y VICENTE:

Que esa perspicacia en sus miradas los lleve a ser el día de mañana, hombres y mujeres de bien y provecho.

A MIS AMIGOS:

ADELHEID NAVA TRISTAN:

Por los bellos momentos que compartimos en nuestra adolescencia, por la ayuda incondicional que hizo de esta relación una amistad.

MIGUEL ANGEL MEDELLIN PADILLA:

Con profundo agradecimiento por la orientación y ayuda que en todo momento recibí.

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:
Por la oportunidad de demostrar
Que fui una alumna digna de esa
Máxima Casa de Estudios y sobre todo
De la Honorable Facultad de Derecho

A MIS PROFESORES:

LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS:
Con mi más sincero agradecimiento
Por la atinada dirección de este trabajo.

LIC. ARIAS LAZO:
Por las valiosas aportaciones realizadas
En este trabajo.

INTRODUCCION

El ejercicio del presupuesto de egresos siempre ha sido de gran relevancia; pues por una parte, es distribuido para que el Estado, en ejercicio de sus funciones y en la realización de su trabajo, pueda satisfacer las necesidades públicas, y por la otra, porque normalmente es obtenido a través de las economías privadas de los individuos.

Es indiscutible la trascendencia que puede llegar a tener las compras y obras públicas, por el volumen e importancia que representa la inversión de grandes cantidades de fondos públicos.

Las adquisiciones y la contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, que realiza el sector público, ayuda considerablemente al desarrollo económico, social y cultural del país; porque permite la colaboración voluntaria de los gobernados para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, representando con lo anterior un medio jurídico estatal.

La asignación y aplicación final de esos recursos económicos son elementos que influyen en la sociedad y consecuentemente en el Estado, pues crea las herramientas necesarias para reflejar de manera transparente el gasto público; debiéndose apegar a los principios de eficacia, eficiencia y honradez; contemplados en el artículo 134 Constitucional.

El propósito de nuestro trabajo consiste en el estudio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas desde el punto de vista jurídico-económico; los sistemas con los que cuenta la Administración Pública para seleccionar a sus cocontratantes, y de manera especial el de la licitación pública; aclarando que no en su etapa procesal; sino en el buen manejo que se haga de la ley; toda vez que su inobservancia acarrea grandes consecuencias jurídicas y económicas.

Anteriormente mencionamos los principios de eficiencia, eficacia y honradez, y el debido manejo del gasto público. Considerando a la eficacia como dar cumplimiento a las metas que el Estado se ha trazado, claro está; empleando los medios con los que se cuenta con cuidado y dedicación, la eficacia en relación con la eficiencia, pues nos referimos a los resultados pretendidos, que deben ser la satisfacción del interés público; la honradez traducida al buen obrar de quienes manejan los recursos económicos públicos.

El Marco Jurídico de las compras públicas, son normas que desarrollan el procedimiento de licitación pública, los requisitos que deben cumplir los oferentes, reglas de evaluación de las proposiciones presentadas y otros elementos tendientes a la obtención de la mejor oferta, como el manejo del presupuesto. Asimismo, establecen las bases y reglas a que se sujetarán los casos en que se considere que no es idónea la licitación pública. Además, los servidores públicos encargados de la contratación de adquisiciones o de obras pública, deben cumplirlo fielmente, pues de ello dependerá que tengamos una Administración Pública más honesta, profesional, eficiente y eficaz; y, permitirá que los recursos económicos públicos sean debidamente aplicados para la satisfacción de las necesidades públicas.

INDICE

INTRODUCCION	i
Capítulo Primero GENERALIDADES	
I. El Derecho Económico	1
II. El Derecho Económico y las Adquisiciones	4
III. El Derecho Económico y la Obra Pública	10
IV. Marco Jurídico de las Adquisiciones y Obras Públicas	
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	13
b) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	15
c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	15
d) Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 1998	17
e) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998	19
f) Otras Normas:	
1. Oficio Circular mediante el cual se dan a conocer a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las normas que deberán observar en los actos de presentación y de apertura de proposiciones	22
2. Oficio Circular SP/100/507/95 dirigido a los ciudadanos titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal	27
Capítulo Segundo ANTECEDENTES DE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS	
I. México Prehispánico	30
II. La Colonia	36
III. México Independiente. El Porfiriato	43
IV. Epoca Moderna	47

Capítulo Tercero

AUTORIDADES Y SU COMPETENCIA

I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	56
II. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	58
III. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	61
IV. Poder Legislativo. Cámara de Diputados	63
a) Contaduría Mayor de Hacienda	70
b) Dirección General de Auditoría de Obra Pública	71
c) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	71

Capítulo Cuarto

PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

I. Riesgos	73
II. Consecuencias Económicas	79
III. Consecuencias Jurídicas	82
IV. Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal	103
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFIA	112

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

I. El Derecho Económico.

Desde la aparición del hombre este ha tendido a vivir en sociedad, creó y desarrolló sus propias actividades para la subsistencia del grupo; prevaleciendo en ese entonces la fuerza sobre la razón, sobreviviendo siempre el más diestro en las armas y por supuesto oprimiendo al más débil, esta situación engendró poco a poco conflictos; trayendo como consecuencia la perturbación del grupo. Así pues, como necesidad de regular este tipo de conductas, aparece una fuerza mayor capaz de disminuir los conflictos interhumanos; a través de reglas o normas de conducta obligatorias que dan vida al Derecho; haciéndolas valer mediante la autoridad, amenazando con sancionar y a su vez forzando a su cumplimiento, pero no todo era obligación; también señalaron los derechos y facultades de cada individuo

Es así como el Derecho establece la organización humana dando un cierto grado de armonía, garantizando la paz, seguridad y el orden sobre bases de equidad y de justicia; desde luego que también cuenta con un aspecto económico mediante la participación del poder público en el proceso económico ya que todo orden jurídico prevé la conducta de los individuos en la economía.

A continuación hablaremos del Derecho desde el punto de vista económico, abarcando y haciendo un desglose de algunas de sus ramas; que a nuestra consideración son importantes y conllevan a la definición del Derecho Económico.

Una de las ramas de las cuales hablaremos es El Derecho Privado que difiere del Derecho Público en cuanto a que el segundo de estos rige los intereses económicos sociales, las relaciones de subordinación como los impuestos o la aplicación de sanciones, pero no debemos olvidar que el Estado en algún tiempo no intervino en la vida económica, sólo estableció normas del intercambio entre empresarios, actuando en pro de la libertad de comercio e industria; pero el crecimiento y el abuso de las empresas fue desplazando a los menos solventes, alcanzando un gran poder las ahora grandes empresas, produciendo esta situación ventajas económicas netas; en este momento se plantea la importancia de la creación de un nuevo Derecho, el económico, puesto que el interés general peligraba y hasta amenazaba la existencia del orden público económico. Surge no como una norma del Derecho, sino como un nuevo enfoque para todo el Derecho; de aquí que se pueda hablar por ejemplo del Derecho Constitucional Económico, Derecho Penal Económico, Derecho Administrativo Económico, etc.

Gérard Farjat dice "el derecho económico presenta la singularidad de que no ha aparecido como una rama particular del Derecho, sino que lo que ha ocurrido es que "lo económico", se ha desarrollado en casi todas las ramas del Derecho Clásico. El Derecho Económico

surge tanto del sector público como del privado o de ambos a través de acuerdos y contratos, sosteniendo que debe hacerse una nueva división del sistema jurídico de manera tripartita, teniendo entonces: derecho público, derecho privado y derecho económico.¹ Al respecto no compartimos la posición del Profesor Farjat, ya que si bien es cierto que el Derecho Privado regula sólo relaciones jurídicas entre particulares, el Derecho Público regula relaciones jurídicas ya sea de particular a particular o de particular a Estado; nuestra opinión es que en todas las ramas del Derecho vienen implícitos intereses jurídico económicos como lo hemos venido estudiando.

Por ejemplo en un contrato de compraventa mercantil, la enajenación y adquisición de mercancías que lleven a cabo las partes, en este caso comerciantes, siempre será con el ánimo de especulación comercial, con el deseo de comprar para revender, o sea, para transferir nuevamente la cosa.

Por otra parte tenemos al contrato de compraventa civil aquél que engendra derechos y obligaciones para ambas partes, que puede ser celebrado de particular a particular o de Estado a particular; en el cual la finalidad del vendedor es el lucro, la del comprador pagar una cantidad cierta y determinada en dinero por la transmisión de la propiedad del bien, de acuerdo a sus posibilidades económicas.

Como podemos observar en ambos contratos está presente el aspecto económico o el Derecho Económico, es por lo anterior que no vemos la necesidad de hacer una división tripartita del Derecho.

En síntesis el Derecho Económico surge por la necesidad de coartar la prepotencia social de determinadas fuerzas de la economía; y ha sido definido por un sinnúmero de profesores de esta materia; adoptando cada uno de ellos su posición y criterio jurídico, dando motivo a diversos conceptos.

El destacado profesor español Jaime Santos Briz dice que "El Derecho Económico comprende el conjunto de normas que se refiere a la regulación de las relaciones económicas, ya se hallen dichas normas en las leyes civiles generales o en las leyes económicas específicas"²

Por su parte el maestro Jorge Witker señala que "El Derecho Económico nace en los sistemas socializados y mixtos, como instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo"; agrega: "A sistemas económicos socializados corresponden sistemas jurídicos administrativistas y públicos". Y define al Derecho Económico como "el conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías substancialmente de Derecho Público que inscritas en un orden público-económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país"³

¹ Gérard, Farjat. Cit. Pos. Hugo Rangel Couto. *El Derecho Económico*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, p. 29.

² Santos Briz, Jaime. *El Derecho Económico y Derecho Civil*. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1963, p. 34.

³ Witker V., Jorge. *Derecho Económico*, Ed. Harla, México, 1985, p. 6.

Manuel R. Palacios considera que el "Derecho Económico es el conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista da prioridad al interés general sobre los intereses privados"⁴

El profesor Julio H. G. Olvera opina que "El Derecho Económico obra la articulación de la economía en comunidad. De la economía privada surge la economía común. El Estado reclama sólo la conducción de la economía; no opera por sí mismo, ni pretende sustituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el Estado realiza el principio de que la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual"⁵.

Para nosotros El Derecho Económico es el conjunto de normas jurídicas de orden público que regula las relaciones económicas, atribuyendo al Estado el resguardo de los intereses sociales sobre los particulares.

Después de haber visto las diferentes definiciones de lo que es el Derecho Económico, pasemos al estudio de las características del mismo.

Se dice que el Derecho Económico es humanista, dinámico, nacional e internacional y además un instrumento para el cambio social.

El Derecho y la economía nacen con la existencia del hombre socializado; fueron creadas por él y para él, su finalidad primordial es el interés colectivo sobre el interés individual; es decir, el Derecho Económico se desarrolla con el respeto de los derechos de la sociedad sin hacer a un lado los derechos individuales.

Al referimos a que el Derecho Económico es humanista es porque busca la eficiencia y justicia total para todos, puesto que el hombre no debe de ser utilizado como un medio sino como un fin, el punto principal y fundamental es el ser humano, considerando a este como un sujeto susceptible de progreso y bienestar individualmente o colectivamente.

El desarrollo que ha obtenido día con día la humanidad ha producido cambios en la vida y por supuesto el Derecho no es inmutable. El Derecho debe ser vigente, oportuno y transitorio, el Estado está obligado a hacer las reformas necesarias y los cambios en sus técnicas de aplicación, esto mismo es lo que ha dado al Derecho dinamismo.

Gérard Farjat opina que el carácter tan dinámico del Derecho Económico se advierte en su gran movilidad. Señala que el Estado lo crea y lo cambia con decretos, reglamentos, circulares y contratos tipo. Pero también se refiere al sector privado y afirma que los agentes económicos que lo forjan le dan también una movilidad extrema, fusiones de empresas; cambios de forma societaria, alteraciones en los tipos de combinación o alianza

⁴ Palacios Luna, Manuel R. *El Derecho Económico en México*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 26.

⁵ Julio H. G. Olvera, *Cit. Pos. Manuel R. Palacios Luna, Op. Cit. p.9.*

de empresas, es un derecho económico que constantemente cambia la organización de los mercados.⁶

Esta movilidad se da por la lucha del poder económico, eliminando a los más débiles, el concepto de "dinámico" se refiere al cambio, transformación, lo que genera "progreso".

El Derecho Económico adquiere un carácter nacional e internacional, puesto que las necesidades de la vida moderna van más allá de las fronteras de toda Nación, ya que la conducta de las personas, díganse físicas o morales; deben ser reguladas, de aquí la creación de nuevas leyes como la Ley para las personas con discapacidad del D.F., Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, etc., por la necesidad de reglamentar las nuevas formas de expresión de los factores económico-sociales internacionales. No se puede pensar en el desarrollo de un país como lo es México si se hacen a un lado las relaciones económicas con el extranjero, ya sea a través de la inversión o de la tecnología, por lo anteriormente señalado el Derecho Económico tiende a ser nacional e internacional.

Por nuestra parte consideramos al Derecho Económico, como un Derecho Internacional ya que si se analiza a nivel mundial encontraremos a la economía como uno de los aspectos principales, lo que se busca son relaciones que traspasen fronteras, para el avance y progreso de cada estado; es así como se internacionaliza el Derecho Económico a través de Acuerdos y Tratados.

Debe señalarse también el aspecto instrumental del derecho económico, es decir, es un medio que ayuda al cambio social.

En general el derecho positivo es conservador, apoya la legislación pasada, tratando de encuadrar conductas antiguas en vías de extinción, pero el Derecho Económico sirve como instrumento del cambio social porque deriva de las transformaciones económicas y sociales. Sus normas son el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social.

El maestro Manuel R. Palacios agrega dos características más al Derecho Económico, señala que es concreto o específico e interdisciplinario. Concreto o específico porque todas las normas son precisas; en el caso del Derecho Económico lo primordial es la actividad económica de la sociedad. Santos Briz opina que "esta concreción o particularismo se debe a que las ramas de la actividad económica son diversas, agricultura, industria, minería, hidrocarburos; y dentro de ellas hay una reglamentación especial."⁷

II. El Derecho Económico y las Adquisiciones.

La organización de la actividad económica del Estado es imprescindible para el desarrollo de la colectividad, cubriendo los gastos de su exigencia a través de la obtención, manejo y

⁶ Gérard, Farjat. *Cit. Pos. Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Op. Cit. p. 39*

⁷ Santos Briz. *Op. Cit., p. 46.*

aplicación de los recursos del mismo, que viene a ser en sí la "actividad financiera"; para mayor abundamiento se dice que la actividad financiera esta dividida en tres etapas:

- La obtención de recursos económicos
- El manejo o gestión de recursos económicos, y
- La aplicación de recursos económicos.

La obtención de los recursos económicos es realizada por el Estado, explotando sus bienes; además de las percepciones del manejo de sus empresas y las contribuciones de los particulares al gasto público, independientemente de otros medios financieros como por ejemplo los préstamos internos o externos que se obtienen de otros sujetos.

El manejo o gestión de los recursos económicos obtenidos por el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la Administración Pública. En cuanto a su aplicación, son reflejados en las erogaciones del gasto público; que es ejercido y controlado por el Poder Ejecutivo y autorizado por el Legislativo mediante el presupuesto en el cual el gobierno prevé los recursos económicos, los programas o proyectos en los cuales se habrá de gastar, en que tiempo se debe de ejercer y los ingresos necesarios para cubrirlo.

Los Maestros Luis H. Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa opinan que "el presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo y autorizado por el Poder Legislativo... el presupuesto es el documento legal y contable en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos."⁸

Por su parte el profesor Jacinto Faya Viesca señala que el presupuesto es el esencial documento que establece las prioridades de los fines públicos, el que precisa los objetivos económicos, políticos y sociales, y el que prepara el modelo de país que se pretende ser.⁹

El presupuesto en México está integrado por dos documentos: el Presupuesto de Egresos de la Federación y La Ley de Ingresos de la Federación. Estudiaremos en primer término la Ley de Ingresos de la Federación y del análisis de la misma, podremos definir de que manera el Estado obtiene recursos económicos para llevar a cabo a nivel Nacional los proyectos y programas previstos.

El Presupuesto de Ingresos se define como "el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, se denomina Ley de Ingresos de la Federación... constituye un catálogo de concepto que a manera de ingresos puede percibir el Gobierno Federal."¹⁰ Dentro de los conceptos que son manejados en el Presupuesto de Ingresos Federales se encuentran incluidos los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones, etc.

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Lucero Espinosa, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo 2o. Curso*, Ed. Limusa, México, 1991, p. 18.

⁹ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 243.

¹⁰ Delgadillo y Lucero, *Op. Cit.*, p. 46.

Por otro lado encontramos al Presupuesto de Egresos, que es el documento por medio del cual se asignan recursos económicos a los órganos de el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de acuerdo a sus programas de trabajo anual para que sean ejercidos durante un periodo fiscal.

El renombrado profesor Gabino Fraga opina: " Para poder llegar a una conclusión sobre el particular, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto, y son:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.
- c) El presupuesto consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene..."¹¹

De lo anterior podemos observar, que tan importante resulta la participación del Ejecutivo y Legislativo en el buen manejo de los Ingresos y Egresos de la Federación por parte de los servidores públicos, para su mejor manejo y transparencia.

El presupuesto de egresos comprende cuatro etapas: la preparación o elaboración, la sanción o aprobación, la ejecución y por último el control.

La preparación o elaboración tiene su fundamento legal en el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, consiste en proyectar el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tal documento debe ser presentado a más tardar el 15 de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre cuando haya inicio de encargo, para el análisis y en su caso aprobación que de el haga la Cámara de Diputados.

Como ya mencionamos, la elaboración del proyecto está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta trabaja con base en los anteproyectos que las Entidades y Dependencias Públicas Federales realizan para su incorporación al Presupuesto. Los anteproyectos que los Poderes Legislativo y Judicial organizan deben ser enviados directamente al Presidente de la República, para poder ser incorporados al proyecto del Presupuesto; en el caso de las Entidades de la Administración Pública Federal, serán remitidos a la Secretaría de Estado que las coordine, llamadas también "cabeza de sector".

Para la sanción y aprobación, haremos énfasis nuevamente en el artículo 74 fracción IV constitucional, el cual faculta única y exclusivamente a la Cámara de Diputados para la aprobación o sanción del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, entre otras funciones.

¹¹ Fraga, G., *Derecho Administrativo*, n. 277.

Ejecución, una vez analizado, discutido y aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, procede su ejecución. El Estado adquiere un compromiso gubernamental y para solventarlo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ministra **dinero** tomado del Presupuesto de Ingresos de la Federación; a ese compromiso le denominaremos **pago**, que "es el acto jurídico que tiene como finalidad la extinción de una obligación crediticia a cargo del ente público."¹²

Para Duverger el **compromiso** es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado, un pedido de material, una subasta de obra pública, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos.¹³

Así podemos observar que el **pago** en sí es la entrega del dinero al acreedor del Estado, constituye un acto jurídico muy importante puesto que a través de él se regulariza la etapa de ejecución del presupuesto y por lo tanto del **compromiso** gubernamental.

El control del presupuesto crea la necesidad de implantar nuevos mecanismos que impidan acciones de desorden y corrupción en el cumplimiento de los programas previstos y que afecten el gasto público. La primera medida implementada debe de ser a nivel interno, se debe aplicar sobre actos propios de la Administración Pública durante el ejercicio presupuestario.

La finalidad del control es cotejar que los recursos financieros concuerden con la ejecución de los programas y así se cumplan objetivos y metas contemplados dentro del Presupuesto de Egresos pudiendo probar con estas acciones el buen manejo de los fondos públicos y en consecuencia la fiel ejecución de las obligaciones del gobierno federal.

Es así como podemos ver la relación que hay entre el Derecho Económico y las Adquisiciones, pues para llevar a cabo una compra se deben de considerar con antelación diversos aspectos que permitan programar las necesidades de bienes muebles durante un ejercicio presupuestal, disponer de ellos cuando sea necesario y seleccionar la forma de adquirirlos.

Para que las adquisiciones se realicen con apego a los criterios de eficiencia, eficacia y economía; es importante llevar a cabo un proceso de planeación, programación y presupuestación de las mejores condiciones en cuanto a precio, oportunidad, calidad y financiamiento y que a su vez ayude a evitar dispendios y desviaciones de recursos.

Las adquisiciones se sujetan a varios aspectos políticos, como por ejemplo: los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales, etc., además de las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias Dependencias y Entidades para la ejecución del plan y los programas a que nos referimos anteriormente, también deben de alinearse a los objetivos, metas, previsiones y recursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, o de las entidades respectivas, las

¹² Delgadillo y Lucero, *Op. Cit.*, p. 21.

¹³ Maurice Duverger, *Cit. Pos. Jacinto Faya Viesca, Op. Cit.*, p. 266.

estrategias y políticas previstas por los Estados y Municipios en sus respectivos planes y programas, a fin de coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades de desarrollo, y las demás disposiciones legales y reglamentarias que rijan las operaciones que prevé la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Las Dependencias y Entidades deberán realizar la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, tomando en cuenta las siguientes medidas:

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

Como acciones previas podrán identificarse, entre otras, las acciones de programación, presupuestación, autorizaciones previas correspondientes y elaboración de bases de licitación.

Como actividades durante la operación de adquisiciones pudieran mencionarse aspectos tales como el acto de apertura de ofertas; la evaluación de las capacidades técnicas, económicas y administrativas; el dictamen y el acto de fallo. Las acciones posteriores a la operación pudieran ser el pago, la recepción de los bienes y el control de calidad.

El Programa Anual de Adquisiciones que las Dependencias y Entidades remiten a la coordinadora de sector o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es formulado en términos globales por grupos de bienes homogéneos conforme a un catálogo de adquisiciones, bienes muebles y servicios, las propias Dependencias y Entidades podrán incluir en el programa de adquisiciones para uso interno el detalle necesario que juzguen conveniente para lograr su cumplimiento. En estos términos, tendrán la opción de incluir datos tales como la denominación de los artículos, cantidad de unidades de medida, importes estimados, calendarios, así como los programas, subprogramas y proyectos a los que serán destinados los bienes.

Disponibilidad Presupuestal.

El área responsable de las adquisiciones verificará que para cada compra exista constancia de disponibilidad presupuestal, la cual deberá ser proporcionada por la Unidad de Programación y Presupuestación de la Dependencia o Entidad.

Para cualquier erogación por los conceptos previstos en las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal relativa a adquisiciones de bienes muebles, se tendrá que consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente y los lineamientos y normatividad emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para identificar las autorizaciones requeridas.

Una vez estudiado lo anterior, procederemos a definir lo que es la Licitación Pública y de aquí partir al concepto de Adquisiciones.

Licitación deriva de la voz latina *licitacione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa "venta en subasta", y de acuerdo con lo segundo, consiste en la acción de licitar,

palabra que es un verbo transitivo que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".¹⁴

Una vez que las Dependencias y Entidades tengan aprobados sus programas de trabajo el área responsable deberá darle trámite a las adquisiciones a través de la licitación pública, tomando en cuenta las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad sin dejar a un lado la eficiencia, eficacia y honradez que integran la moralidad administrativa.

Mucho hemos mencionado a la licitación pública por lo que creemos importante estudiar sus características, las cuales son:

- La concurrencia
- La igualdad
- La publicidad
- La oposición o contradicción

Adentrándonos a lo anterior podemos decir que el principio de concurrencia asegura la participación de un mayor número de ofertas que permite obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

La igualdad es uno de los principios más importantes y se debe manifestar en el momento de la confrontación de los oferentes, sin que haya discriminación o tolerancia que sea a favor de unos y en perjuicio de otros.

La publicidad implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas relativa a la licitación correspondiente, y va desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas llámese **fallo**. Este principio se aplica para todas las fases del procedimiento, ya que después del llamado a la licitación se reciben ofertas las cuales también deben ser públicas, para dar a conocer a los oferentes el contenido de las mismas.

El principio de oposición o contradicción se refiere a su vez al principio del debido proceso previsto por el artículo 14 constitucional, en el cual implica la intervención de los interesados, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y para defender la propia de la impugnación de los demás.

Con base en lo anterior, "la Licitación Pública constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presente sus ofertas, para seleccionar la más conveniente."¹⁵

Por último y derivado de lo anterior podemos hablar de las diversas definiciones de **adquisición**.

El profesor Manuel Lucero Espinosa opina que la adquisición es "el acto jurídico a través del cual se incorpora a un patrimonio una cosa, mueble o inmueble... Así, el Estado puede

¹⁴ Lucero Espinosa, Manuel, *La Licitación Pública*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 27.

¹⁵ Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, p. 39.

adquirir bienes bajo formas de derecho privado o bien de derecho público. Dentro de las primeras tenemos el contrato de compraventa, la donación, la herencia, y el legado, efectuándose de manera voluntaria. Dentro de las segundas, el Estado adquiere bienes de manera unilateral y coercitiva, como son: la expropiación, la nacionalización, el decomiso, y la requisa. Para efectos de nuestro trabajo sólo abarcaremos las adquisiciones públicas.¹⁶

“Se entiende como adquisiciones tomar la propiedad de una mercancía, materia prima o bien mueble, por cualquiera de los medios o formas en que deba ser transmitida, desde el momento en que legalmente se considere perfeccionado el acuerdo de voluntades.”¹⁷

“El Código Civil Español distingue claramente como modos de adquirir la propiedad: la ocupación, la ley, la donación, la sucesión testada e intestada, ciertos contratos, la tradición y la prescripción. En sentido rigorista se entiende solamente lo que se consigue por dinero, trabajo u otro título que no sea el de sucesión... ganar, conseguir, tomar, empezar a poseer algo.”¹⁸

Para el diccionario Larousse de la lengua española "La adquisición es la acción de adquirir o comprar una cosa mediante un pago."¹⁹

Por nuestra parte definimos a las adquisiciones públicas, como el modo que tiene el Gobierno Federal de comprar un bien o servicio necesario para su buen funcionamiento en beneficio de la población, a través de un procedimiento administrativo que le permite tener más oportunidades de decisión en cuanto a calidad, precio y oportunidad.

III. El Derecho Económico y las Obras Públicas

Como hemos podido observar a través de líneas anteriores, el Gasto Público Federal es fundamental para el buen manejo de los recursos económicos federales y de las finanzas públicas, esto se lleva a cabo mediante un procedimiento administrativo, elaborando el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en cuenta las necesidades de la comunidad de cada estado, previendo las medidas que se deben de implementar para el cumplimiento de los objetivos, metas y políticas, apegándose a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y a su vez tomando en cuenta el gasto corriente, las inversiones, la deuda pública y algo muy importante para la realización de lo anterior, los Ingresos de la Federación, es así como surge la relación existente entre el Derecho Económico y las Obras Públicas, puesto que para que se lleve a cabo una obra es necesario planearla, programarla y finalmente elaborar el presupuesto para la celebración del contrato de Obra Pública; conforme lo prescribe la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en sus artículos 17 y 19 que a la letra dicen:

¹⁶ *Ibidem*, p. 89.

¹⁷ *Manual de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Subsecretaría B., p. 8.

¹⁸ *Gran Enciclopedia Larousse*, Edit. Planeta, S.A., Córcega, Barcelona, 1980, Tomo I, p. 124.

¹⁹ *Diccionario Larousse de la lengua española*, Edit. Larousse. México, 1982, p. 12.

“Artículo 17.- En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I. 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, y

II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

Artículo 19.- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando:

I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra;

II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

III. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo 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;

V. Los resultados previsibles;

VI. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;

VII. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra;

VIII. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;

IX. La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;

X. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice 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 la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra;

XI. Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivos y correctivos de los bienes inmuebles a su cargo, y

XII. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.²⁰

El profesor Manuel María Díez define al Contrato de Obra Pública como "aquel por medio del cual una persona, sea física o jurídica, en general una empresa, se encarga, con relación al Estado, de construir, demoler o conservar una obra pública en las condiciones que fueren establecidas y mediante un precio que debe abonar el dueño de la obra, vale decir, el Estado"²¹

Por su parte Laubadere dice " que el contrato de obras públicas es un contrato por el cual una persona pública encarga a un empresario, ejecutar un trabajo público mediante el pago de un precio"²²

Para la Ley de Obras Públicas, el contrato de obra pública es el que tiene por objeto esta última, a la cual considera "todo trabajo que tenga por objeto, crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la ley... la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común".²³

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas considera como Obra Pública:

I.- La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes muebles;

II.- Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública...

III.- Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

IV.- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo, subsuelo; desmontes, extracción; y, aquéllos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V.- Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

VI.- Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

VII.- Todos aquéllos de naturaleza análoga.

²⁰ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. D.O.F. 30-XII-93.

²¹ Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, 1967, t. III, p. 27.

²² Laubadere, André, *Cit. Pos. Alfonso Nava Negrete. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. y U.N.A.M., 8ª Edición, México 1995, p. 706.*

²³ Ley de Obras Públicas. D.O.F. 30-XII-80.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al contrato de obra pública como "un contrato del Estado cuyo objeto es la realización de un trabajo o la prestación de un servicio consistente en una obra materia sobre bienes muebles o inmuebles, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses o necesidades colectivas y mediante la entrega de un precio al cocontratante. Es a *grosso modo* un contrato en que el cocontratante de la administración se compromete a la prestación de un servicio a cambio de un precio".²⁴

Para nosotros el contrato de obra pública es aquél por el cual una persona física o jurídica conviene con el Estado en realizar un trabajo relacionado con la construcción, instalación, conservación, modificación, mantenimiento o demolición de un bien inmueble al servicio del Estado o de la comunidad mexicana.

IV. Marco Jurídico de las Adquisiciones y Obras Públicas

Para dar inicio al estudio del marco jurídico que regula a las Adquisiciones y Obras Públicas, recalcaremos la importancia de la jerarquía de las disposiciones legales, que constituyen la unidad o el orden de una pluralidad de normas; en la cual una de ellas se encuentra por arriba de las demás, considerada como la norma fundamental. De acuerdo con lo anterior comenzaremos con el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser esta la Ley máxima en nuestro país.

a) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución señala en su artículo 74 fracción IV las atribuciones que tiene la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo mismo prescribe:

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

... IV.- 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.; p. 706.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que los motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.”

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

La anterior disposición es de gran importancia para nuestro trabajo, en la misma encontramos su fundamento del Gasto Público, expreso en cantidades y conceptos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte el artículo 134 constitucional nos indica que “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 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.”

b) LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS.

Por lo que se refiere a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de mil novecientos noventa y tres; entrando en vigor el 1 de enero de mil novecientos noventa y cuatro, está dividida en seis títulos, y 99 artículos, denominados:

Título Primero “Disposiciones Generales”

Título Segundo “De la Planeación, Programación y Presupuestación”

Título Tercero “De los Procedimientos y Contratos”

Título Cuarto “De la información y verificación”

Título Quinto “De las infracciones y sanciones”

Título Sexto “De las inconformidades y el recurso “

A su vez el Título Tercero se subdivide en cuatro capítulos, como lo podemos ver:

Título Tercero

Capítulo I Generalidades.

Capítulo II De los Procedimientos y Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Capítulo III De los Procedimientos y Contratos de Obra Pública.

Capítulo IV De las Excepciones a la Licitación Pública, y

Título Sexto

Capítulo I De las Inconformidades

Capítulo II Del recurso de Revocación.

Consideramos importante recalcar que independientemente del interés económico que tenemos en el estudio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y que de aquí se derive la importancia de nuestro trabajo al análisis de la Ley en su Título Segundo “De la Planeación, Programación y Presupuestación” y el Título Cuarto “De la Información y Verificación”, también haremos hincapié en que todo el ordenamiento legal señalado es sumamente importante, sobre todo si su aplicación es administrativamente.

c) LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y modificada por última vez por decreto publicado el 21 de diciembre de 1995.

La encontramos dividida en 5 capítulos y 50 artículos:

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De los presupuestos de egresos.

Capítulo III. Del ejercicio del Gasto Público Federal.

Capítulo IV. De la contabilidad.

Capítulo V. De las responsabilidades.

Dentro de su articulado encontramos una serie de preceptos importantes que guardan relación con las Adquisiciones y Obras Públicas, como apreciaremos a continuación:

Art. 4.- La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Art. 5.- Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Art. 6.- Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Art. 7.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Art. 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costo.

Art. 15.- 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 entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Art. 18.- Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que este ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Art. 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.

VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.

IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Art. 20.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan.

Art. 30.- En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto 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.

d) LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 1998.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, entrando en vigor el 1o. de enero de 1998. De acuerdo con los conceptos manejados por la presente ley, vemos como el Estado pretende percibir ingresos para conformar el presupuesto de egresos y por lo consiguiente el gasto público. Del análisis de la ley en comento podemos observar que el "concepto de las adquisiciones y obras públicas" es considerado someramente, como podemos advertir en los artículos siguientes:

Art. 1.- En el ejercicio fiscal de 1998, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
III. Contribución de mejoras:	0.5
Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	0.5
IV. Derechos :	129,393.5
1.- Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.	4,071.5
A.- Por recibir servicios que presta el Estado.	3,839.4
B.- Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.	2,322.1
VII. Aprovechamientos:	
1.-Multas.	196.2
2.- Indemnizaciones.	100.2
4.- Provenientes de Obras Públicas de infraestructura hidráulica.	650.0
7.- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8.- Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9.- Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para el alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
11.- Participación a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresa de abastecimiento de energía eléctrica.	530.1
14.- Aportaciones de contratistas de obras públicas.	45.3
18.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.	0.0

e) PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 1998.

El Presupuesto de Egresos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, entrando en vigor el 1o. de enero de 1998, es el resultado del análisis de los programas de trabajo que año con año el Gobierno Federal remite a la Cámara de Diputados, por medio de este documento se asignan los recursos económicos a las Dependencias y Entidades, las que a su vez llevan a cabo los proyectos y planes programados, debiendo sujetarse estrictamente a un calendario de gastos.

El presupuesto esta conformado por 4 Títulos, 13 Capítulos y 91 artículos, denominados:

Título Primero. De las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación

Capítulo I “Disposiciones Generales”

Capítulo II “De las Erogaciones”

Capítulo III “Del Federalismo”

Título Segundo. “De la ejecución y control presupuestario del gasto público”

Capítulo I “De las responsabilidades”

Capítulo II “Del Ejercicio y de la Aplicación de las Erogaciones Adicionales”

Título Tercero. De la Disciplina Presupuestaria.

Capítulo I “Disposiciones de Racionalidad y Austeridad”

Capítulo II “De los Servicios Personales”

Capítulo III “De las Erogaciones en el Exterior”

Capítulo IV “De las Adquisiciones y Obras Públicas”

Capítulo V “De la Inversión Pública”

Capítulo VI “De los Subsidios y las Transferencias”

Título Cuarto. De la Información y Verificación.

Capítulo I “De la Información”

Capítulo II “De la Evaluación y Verificación”.

Haremos mención de los artículo del título Tercero, Capítulo IV “De las Adquisiciones y las Obras Públicas”

Artículo 66. Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos para el año 1998, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

I. Bienes inmuebles para oficinas públicas, mobiliario y equipo, con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan, en caso de que se encuentren

bienes inmuebles subutilizados u ociosos, deberán ser desocupados y puestos a disposición de la Contraloría, quien decidirá su nuevo destino, y

II. Vehículos terrestres, marítimos y aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía nacionales, la seguridad pública, la procuración de justicia, o en sustitución de los que, por sus condiciones, ya no sean útiles para el servicio, o los que se adquieran como consecuencia del pago de seguros de otros vehículos siniestrados.

Cualquier erogación que realicen las dependencias y entidades por los conceptos previstos en el presente artículo, requerirá, en su caso, de la previa autorización de la Secretaría. Tratándose de las entidades, deberán contar además con la previa autorización de su órgano de gobierno.

Artículo. 67. Para la contratación de arrendamientos financieros de bienes muebles e inmuebles, las dependencias y entidades observarán que las condiciones de pago ofrezcan ventajas con relación a otros medios de financiamiento y el monto corresponda al endeudamiento neto autorizado en este ejercicio fiscal. Asimismo, se deberá hacer efectiva la opción de compra, a menos que ello no resulte conveniente, lo que se acreditará debidamente ante la Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Administración Pública Centralizada sólo podrá celebrar arrendamientos financieros en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

En estas contrataciones, las dependencias requerirán de la previa autorización de la Secretaría; en el caso de las entidades, deberán contar con la aprobación de su órgano de gobierno.

Artículo. 68. Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1998, serán los siguientes:

Inversión total autorizada (miles de pesos)		Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de pesos)	
Mayor de	Hasta				Dependencia	Entidades
	5,000	35	290	20	110	110
5,000	10,000	45	355	25	155	155
10,000	15,000	55	440	30	200	200
15,000	30,000	70	540	35	265	265
30,000	50,000	80	670	40	330	330

Inversión total autorizada (miles de pesos)		Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de pesos)	
Mayor de	Hasta				Dependencia	Entidades
50,000	100,000	100	780	45	385	385
100,000	150,000	115	925	50	407	480
150,000	250,000	135	1,070	55	407	580
250,000	350,000	155	1,245	60	407	700
350,000	450,000	170	1,420	70	407	830
450,000	600,000	190	1,695	75	407	1,000
600,000	750,000	210	1,870	80	407	1,175
750,000	1,000,000	230	2,060	85	407	1,380
1,000,000		265	2,290	90	407	1,620

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de obras públicas, cuando no cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente emitido por la Secretaría.

Cuando distintas unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados por región o por servicio de cada una de las dependencias y entidades, sean las que realicen las contrataciones, los montos que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo al presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.

Art. 69. Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, que podrá realizar las dependencias y entidades, durante el año de 1998, serán las siguientes:

Volumen Anual de Adquisición Presupuestado (miles de pesos)		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convocado, a cuando menos tres proveedores (miles de pesos)	
Mayor de	Hasta		Dependencia	Entidades
	5,000	20	110	110
5,000	10,000	25	155	155
10,000	15,000	30	200	200

Volumen Anual de Adquisición Presupuestado (miles de pesos)		Monto máximo total de cada operación que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convocado, a cuando menos tres proveedores (miles de pesos)	
Mayor de	Hasta		Dependencia	Entidades
15,000	30,000	35	265	265
30,000	50,000	40	330	330
50,000	100,000	45	385	385
100,000	150,000	50	407	480
150,000	250,000	55	407	580
250,000	350,000	60	407	700
350,000	450,000	70	407	830
450,000	600,000	75	407	1,000
600,000	750,000	80	407	1,175
750,000	1,000,000	85	407	1,380
1,000,000		90	407	1,620

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, cuando no cuenten con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado para hacer frente a dichos contratos.

f) OTRAS NORMAS.

Ahora, analizaremos un poco el procedimiento administrativo de contratación que se lleva a cabo en materia de Obra Pública, conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se debe de llevar a cabo mediante Licitación Pública o por invitación a cuando menos tres proveedores.

1.- Oficio Circular mediante el cual se dan a conocer a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las normas que deberán observar en los actos de presentación y de apertura de proposiciones, y en la evaluación de las mismas, en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en Materia de Obra Pública, mediante Licitación Pública o por invitación a cuando menos tres contratistas.

A los Oficiales Mayores de las Dependencias y Homólogos de las Entidades de la Administración Pública Federal.

Presentes.

Como resultado de la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y considerando que, conforme a sus artículos 36 y 58, las proposiciones deberán de presentarse en dos sobres cerrados, y que el acto de presentación y apertura de las mismas se realizará en dos etapas; con fundamento en los artículos 8, del citado ordenamiento; 80, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 31. fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dan a conocer las siguientes normas aplicables en materia de obra pública:

I. De conformidad con el artículo 32, apartado B, fracción III, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los requisitos que se refieran a:

A. La capacidad financiera o capital contable;

B. Acta constitutiva y poderes que deban presentarse;

C. Cuando proceda, el registro actualizado de la Cámara correspondiente, y

D. Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos señalados en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberán ser revisados por las Dependencias y Entidades, previamente a la venta de las bases, a fin de verificar que los interesados cumplen los requisitos de la convocatoria y, por tanto, se encuentran en aptitudes de adquirir las bases que les permitan formular sus propuestas.

II. La proposición que el concursante deberá entregar en el acto de presentación y apertura, se hará mediante la entrega de dos sobres cerrados por separado, los cuales contendrán, el primero de ellos, los aspectos técnicos y , el segundo, los aspectos económicos.

A. En el aspecto técnico, los documentos que contendrá el sobre cerrado, según las características de la obra, serán:

1.- Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos, así como de haber asistido o no a las juntas de aclaraciones que se celebren;

2.- Datos básicos de costos de materiales y del uso de la maquinaria de construcción, puesto en el sitio de los trabajos, así como de la mano de obra a utilizarse;

3.- Relación de maquinaria y equipo de construcción, indicando si son de su propiedad o rentados, su ubicación física y vida útil;

4.- Programas calendarizados de ejecución de los trabajos, utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipo de instalación permanente, así como utilización del personal técnico, administrativo y de servicio encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, en la forma y términos solicitados;

5.- En su caso, manifestación escrita de las partes de la obra que subcontratará o los materiales o equipo que pretenda adquirir que incluyan su instalación, en términos del cuarto párrafo artículo 62 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como, de encontrarse en ese supuesto, las partes de la obra que cada empresa ejecutará, y la manera en que cumplirá sus obligaciones ante la Dependencia o Entidad contratante, y

6.- Relación de contratos de obras que tenga celebrado con la administración pública o con particulares, o cualquier otro documento que acredite la experiencia o capacidad técnica requerida.

B. En el aspecto económico, los documentos que contendrá el sobre cerrado, según las características de la obra, serán:

1.- Garantía de seriedad y carta compromiso de la proposición;

2.- Catálogos de conceptos, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios propuestos e importes parciales y el total de la proposición;

3.- Análisis de los precios unitarios de los conceptos solicitados, estructurados por costos directos, costos indirectos, costos de financiamiento y cargo por utilidad.

El procedimiento de análisis de los precios unitarios, podrá ser por asignación de recursos calendarizados o por el rendimiento por hora o turno.

Los costos directos incluirán los cargos por concepto de materiales, mano de obra, herramientas, maquinaria y equipo de construcción.

Los costos indirectos estarán representados como un porcentaje del costo directo, dichos costos se desglosarán en los correspondientes a la administración de oficinas centrales de la obra, seguros y fianzas.

El costo de financiamiento de los trabajos, estará representado por un porcentaje de la suma de los costos directos e indirectos; para la determinación de este costo deberán considerarse los gastos que realizará el contratista en la ejecución de los trabajos, los pagos por anticipos y estimaciones que recibirá y la tasa de interés que aplicará, debiendo adjuntarse el análisis correspondiente.

El cargo utilidad será fijado por el contratista mediante un porcentaje sobre la suma de los costos directos, indirectos y de financiamiento, y

4.- Programas de montos mensuales de ejecución de los trabajos, de la utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipos de instalación permanente, así como utilización del personal técnico, administrativo y de servicios encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, en la forma y términos solicitados.

III. El acto de presentación y apertura será presidido por el servidor público que designe la convocante, quien será la única autoridad facultada para aceptar o desechar cualquier proposición de las que se hubieren presentado, en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y se llevará a cabo en dos etapas conforme a lo siguiente:

A. En la primera etapa

1.- Se iniciará en la fecha, lugar y hora señalados. Los licitantes o sus representantes legales al ser nombrados entregarán su proposición y demás documentación requerida en sobres cerrados en forma inviolable. En el caso de que la propuesta sea presentada conjuntamente por varias empresas, en términos del quinto párrafo, artículo 62 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el representante común para estos efectos, entregará la proposición.

2.- Se procederá a la apertura de los sobres que corresponda únicamente a la propuesta técnica y se desecharán aquéllas que no contengan todos los documentos o hayan omitido algún requisito, las que serán devueltas por la Dependencia o Entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

3.- Los licitantes y los servidores públicos rubricarán los sobres cerrados de las propuestas económicas, y quedarán en custodia de la propia Dependencia o Entidad, quien entregará a todos los concursantes el acuse de recibo de la proposición que comprenderá la propuesta técnica, y

4.- Se levantará el acta correspondiente en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes se les entregará a cada uno una copia de la misma. Se informará a los presentes la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el resultado del análisis de las propuestas técnicas. Durante este periodo, la Dependencia o Entidad hará el análisis detallado del aspecto técnico de las proposiciones.

B. En la segunda etapa, se procederá sólo a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, de acuerdo a lo siguiente:

1. Una vez dado a conocer el resultado técnico, en la misma fecha y lugar se iniciará esta segunda etapa;

2.- El servidor público que presida el acto abrirá el sobre y leerá en voz alta, cuando menos, el importe total de cada una de las proposiciones admitidas.

No se dará lectura a la postura económica de aquellas proposiciones que no tengan todos los documentos o hayan omitido algún requisito, las que serán desechadas;

3.- Los participantes en el acto rubricarán el catálogo de conceptos, en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos motivo del concurso;

4.- Se entregará a todos los concursantes un recibo por la garantía otorgada;

5.- Se levantará el acta correspondiente en la que se harán constar las proposiciones recibidas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por todos los participantes y se entregará a cada uno copia de la misma. Se señalarán la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo; esta fecha deberá quedar comprendida dentro del plazo establecido en el artículo 58, fracción V,

de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. La omisión de firma por parte de los concursantes no invalidará el contenido y los efectos del acta, y

6.- Si no se recibe proposición alguna o todas las presentadas fueren desechadas se declara desierto el concurso, situación que quedará asentada en el acta.

IV. Bajo su responsabilidad, la Dependencia o Entidad convocante, para llevar a cabo la evaluación de las proposiciones y elaborar el dictamen a que se refiere el artículo 59 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, deberá considerar:

A. En los aspectos preparatorios para el análisis comparativo de las proposiciones:

En el aspecto técnico:

1.- Constatar que las proposiciones recibidas en el acto de apertura, incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación; la falta de algunos de ellos o que algún rubro en lo individual esté incompleto, será motivo para desechar la propuesta, y

2.- Verificar que el programa de ejecución sea factible de realizar con los recursos considerados por el contratista en el plazo solicitado y que las características, especificaciones y calidad de los materiales que deban suministrar, considerados en el listado correspondiente, sean de las requeridas por la Dependencia o Entidad.

Las proposiciones que satisfagan todos los aspectos señalados en las fracciones anteriores, se calificarán como solventes técnicamente y, por tanto, sólo éstas serán consideradas en la segunda etapa del acto de apertura, debiéndose desechar las restantes. La Dependencia o Entidad emitirá una resolución al respecto, en la que se hará constar las causas que motivaron desecharlas.

En el aspecto económico:

Revisar que se hayan considerado para el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, los costos de mano de obra, materiales y demás insumos en la zona o región de que se trate, que el cargo por maquinaria y equipo de construcción, se haya determinado con base en el precio y rendimiento de éstos, considerados como nuevos y acorde con las condiciones de ejecución del concepto del trabajo correspondiente, que el monto del costo indirecto incluya los cargos por instalaciones, servicios, sueldos y prestaciones del personal técnico y administrativo y demás cargos de naturaleza análoga; y que en el costo por financiamiento se haya considerado el importe de los anticipos.

Únicamente las proposiciones que satisfagan todos los aspectos anteriores, se calificarán como solventes técnica y económicamente y, por tanto, sólo éstas serán objeto del análisis comparativo. Dichos criterios, en ningún caso, podrán contemplar calificaciones por puntos o porcentajes.

B. En los aspectos preparatorios para la emisión del fallo:

1.- Elaborar un dictamen, con base únicamente en el resultado del análisis comparativo de las proposiciones no desechadas, que servirá como fundamento para que el servidor público correspondiente emita el fallo de la licitación, y

2.- Señalar en el dictamen mencionado, los criterios utilizados para la evaluación de las proposiciones; en su caso, los lugares correspondientes a los participantes cuyas propuestas hayan satisfecho la totalidad de los requerimientos de la convocante, iniciando el monto de cada una de ellas y las proposiciones desechadas con las causas que originaron su exclusión. El mismo día en que se comuniquen el fallo, o adjunta a la comunicación a que se refiere el artículo 58, fracción VII de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se entregará por separado a cada participante, un escrito en el que se explique las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora, o los motivos por los que, en su caso, haya sido desechada.

El contrato respectivo deberá asignarse a la persona que, de entre los proponentes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

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

En caso de que todas las proposiciones fueran desechadas, se declarará desierto el concurso, y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

V. El contenido del presente Oficio-Circular, es aplicable, en lo conducente, a los procedimientos de invitación a cuando menos tres contratistas, a que se refiere el artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

VI. Estas disposiciones estarán vigentes hasta en cuanto se den a conocer los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a la normatividad en materia de obras públicas; por lo demás, deberá observarse lo establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La presente circular fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1994.

2.- Oficio Circular sp/100/507/95 dirigido a los Ciudadanos Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

El documento que enseguida mencionaremos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1995, con motivo de las determinaciones acordadas en la Alianza de Recuperación Económica suscrita por los sectores obreros, campesino y empresarial, del Gobierno Federal y del Banco de México, en materia de "Licitaciones y Compras del Gobierno".

“Reiterando que la oportunidad en publicar las convocatorias de las licitaciones para las contrataciones de adquisiciones y arrendamientos de bienes, la prestación de servicios y las obras públicas del Gobierno Federal, es fundamental para la reactivación económica del país, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán implementar las medidas que se indican a continuación, para acelerar desde ahora los procesos correspondientes:

1.- En todas las licitaciones públicas nacionales e internacionales, incluidas las de los Tratados Internacionales de Libre Comercio de los que México sea parte integrante, que sobre las materias antes indicadas se convoquen a partir del día siguiente al de la publicación del presente oficio-circular y hasta el día último de marzo de 1996, deberá considerarse la necesidad de que el tiempo que deba transcurrir entre la publicación de la convocatoria y el acto de presentación y apertura de proposiciones, sea el mínimo indispensable de acuerdo a la Ley, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con base en el cual la presentación y apertura de proposiciones podrá efectuarse en 10 días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria.

Tratándose de licitaciones con recursos provenientes de préstamos de organismos internacionales, deberán solicitar las reducciones de plazo correspondientes a través del agente financiero respectivo, a fin de obtener la “no objeción” procedente. En caso contrario se estará a los plazos fijados para este tipo de contrataciones.

2.- Con relación a las licitaciones públicas para la contratación de bienes, servicios y obras públicas programadas y presupuestadas para cubrir las necesidades del primer semestre de 1996, la publicación de la convocatoria y el procedimiento de licitación podrá efectuarse en el presente ejercicio, pero la formalización del contrato respectivo se deberá llevar a cabo una vez que se cuente con saldo disponible en su presupuesto de 1996.

3.- En el caso de los servicios de limpieza de oficinas, vigilancia, asesores y pólizas de seguros de bienes patrimoniales, mantenimiento de equipo de cómputo y de oficina, agencias de viajes, impresión y encuadernación, fotocopiado y de comedor, podrá contratarse por un periodo máximo de hasta el día último de diciembre de 1997, siempre y cuando se efectúe mediante el procedimiento de licitación pública por convocatoria pública, en cuyo caso en las bases de licitación y contratos correspondientes, deberá precisarse que quedarán sujetos para fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de cada ejercicio.

4.- A más tardar el 31 de enero de 1996, cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal, deberá publicar en un diario de circulación nacional el calendario de convocatorias para las licitaciones públicas de los principales proyectos de obra pública, el cual deberá corresponder por lo menos al 50% del número de licitaciones programadas de mayor monto.

De dicha publicación deberá remitirse copia a la Dirección General de Industria de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

5.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos internos de control de las Dependencias y Entidades, vigilarán el adecuado cumplimiento de lo establecido en el presente oficio-circular.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Para el estudio y buen entendimiento de la evolución de las Adquisiciones y Obras Públicas, consideramos necesario abarcar los antecedentes históricos, mediante el seguimiento documental de la historia de México en su aspecto económico; como fue el comercio, la agricultura, la ganadería, la industria y todas las actividades con las cuales la humanidad se auxilió para conseguir un mejor modo de vida, manteniendo el Estado Mexicano su independencia económica a través de la regulación de las labores cotidianas de cada demarcación.

Este capítulo lo dividiremos en cuatro importantes etapas para la historia de México: México Prehispánico, La Colonia, México Independiente y Epoca Actual.

I. México Prehispánico.

De todos los pueblos del México Prehispánico posiblemente de ninguno se disponga de tanta información como de los "Mexicas o Aztecas". En nuestro estudio hablaremos de la cultura mexica por haber sido el Imperio más poderoso en su tiempo y la última cultura antes de que fuera conquistada por los españoles o también nombrados "peninsulares".

Al principio del periodo posclásico (900 a 1519 d.C) la región septentrional de Mesoamérica entra en movimiento. "Las diferentes poblaciones que formaron aldeas y permanecieron largo tiempo en la zona de chalchihuites así como distintas masas bárbaras deciden emigrar al centro. En su lento peregrinar se establecen en muchos lugares, unas veces periodos prolongados, que después abandonan siguiendo el lema de **buscamos nuestra casa**".¹ En este lapso se acentuó la extensión del urbanismo, el comercio y la actividad militar intensificada.

El primer grupo que llega al altiplano fueron los chichimecas, que contemplan las ruinas de Tula. Inicialmente se establecen en Tenayuca, Texcoco y Culhuacán, forman una alianza con Atzacapotzalco, Tlaxcala y Cholula, imponiéndose en el extenso territorio de México, Tlaxcala, Puebla, Morelos y una parte de Veracruz. Relativamente los reciben los toltecas de conformidad, aquí se puede notar un proceso de aculturación que los lleva al abandono de sus costumbres bárbaras y a la integración de los chichimecas y toltecas, uniendo así el temperamento guerrero de los primeros con las costumbres de los segundos. Más tarde sin ningún problema aún ambos pueblos reparten entre ellos el territorio sometido, incluyendo los márgenes de los lagos de Chalco, Xochimilco, Texcoco, Zumpango y Xaltocan; hasta que debido al crecimiento de la población se dan enfrentamientos notables que crea un intenso clima de tensión social en la zona.

¹ Winfield Capitaine, *Fernado. Pueblos Prehispánicos de México*, 1a. edición, Salvat Ciencia y Cultura, México 1994, p. 161.

“En estas circunstancias y con evidente rezago por su permanencia en Jalisco, Michoacán y Estado de México, hacen su aparición los aztecas, ahora nombrados mexicanos, venían dirigidos por cuatro sacerdotes que seguían los mandatos de su dios tribal, Huitzilopochtli; a pesar de sus ascendientes toltecas y chichimecas, son desconocidos y humillados ... en un principio los tenochcas fueron un pueblo débil y humilde, comparando su pobreza con el esplendor de las cuarenta ciudades que había en la comarca; podría afirmarse que llegaron tarde al reparto. Quizá con el fin de eliminarlos, los tepanecas de Atzacapotzalco les permiten ocupar Chapultepec y Tlatelolco”.²

Tuvieron que aceptar una condición de dependencia y pagar tributo a los pueblos vecinos, pero tenazmente unidos y con espíritu indomable se sobreponen y después de un tiempo atacan Tenayuca, son perseguidos por una coalición de xochimilcas, culhuas y tepanecas. Al ser capturados algunos permanecen como esclavos en Culhuacán, mientras que otros son deportados a Tizapán, lugar infestado de serpientes. Tiempo adelante el soberano de Culhuacán los hace intervenir en una batalla con los Xochimilcas, haciéndolos parte fundamental de la victoria, premiándolos con el otorgamiento de una hija (con la finalidad de la creación de una dinastía) a la que más adelante sacrifican; por lo que nuevamente son confinados a un islote inhabitado en el lago de Texcoco. Es ahí donde Tenochtitlán fue fundada en el año de 1325, puesto que encuentran los símbolos primordiales que les señala Huitzilopochtli: la tierra, el nopal, el águila y la serpiente; con este acontecimiento cesan su largo peregrinar de 165 años.

Los aztecas fueron por naturaleza guerreros, se enfrentaron a una serie de batallas en las que intervinieron las alianzas de Culhuacán, Xochimilco, Chalco, Atzacapotzalco y Texcoco, terminaron por imponerse en el extenso territorio añadiendo a su señorío la Huasteca y el Totonacapan, la Mixteca, Tehuantepec, Soconusco, llegando a Nicaragua, Morelos, Guerrero, Jalisco, Durango, Zacatecas, Colima, Nayarit y Sinaloa con excepción del territorio de Tlaxcala, Cholula, Huexotzingo y Michoacán, que nunca pudieron doblegar.

Todas estas provincias conquistadas, se encontraron bajo el dominio azteca y eran tributarias del emperador. El tributo fue una forma de recaudar fondos para el estado; una especie de impuesto extraído de las provincias conquistadas mediante la fuerza o la amenaza de la fuerza.

La economía prehispánica fue bastante compleja, dependió de las distintas regiones; hubo fuertes diferencias en el ámbito natural, debidas a la altitud, precipitación pluvial, existencia de aguas para el riego, calidad de los suelos, y mayor o menor concentración de tierras llanas.

La gran Tenochtitlán fue la sede de la organización política y del sistema tributario, así como de la mayor concentración de mercaderes y artesanos de Tlatelolco. La economía del México antiguo estuvo dirigida y regulada por el organismo político, su base fue una estructura de dominación definida por dos estamentos fundamentales: los nobles que pertenecían al personal de gobierno, la clase dominante que controlaba a los medios materiales de producción, y los plebeyos que eran la clase trabajadora dependiente política y económicamente de la nobleza.

² *ibidem*, p.162.

En cuanto a la tenencia de la tierra hubo distintos tipos, de acuerdo con la clase social a la que pertenecían. Las tierras del rey llamadas tlatocamillo eran aquellas que el común de la población tenía la obligación de cultivar para producir bienes destinados al tlatoani, aquí podemos observar la idiosincrasia con la que contaban nuestras culturas para llevar acabo las adquisiciones públicas.

El siguiente tipo de tierra era la que poseían los señores de la categoría de teuctli; así eran llamados los jefes del teccalli o casa señorial, ejercía la autoridad sobre las tierras y labriegos que dominaba, dentro del teccalli se encontraban los parientes del teuctli además de los macehuales (peones), dichas personas integraban al personal adscrito a esa casa. El teuctli siempre ocupó un puesto dentro del órgano de gobierno y le eran asignadas algunas tierras para la manutención de su familia.

Los nobles o pipiltin también contaron con la tierra que les era asignada por el estado y así poder dedicar de lleno al encargo que el imperio azteca le designaba, entre ellos se encontraban militares, embajadores, calpixque (mayordomos colectores de tributo), etc..

Por último mencionaremos a los altepetlalli o calpulli, que fueron las tierras que ocuparon los campesinos; dividiéndolas en pueblos o barrios, tenían la obligación de dar servicios personales y pagar tributos. Dentro de los calpulli también hubo divisiones, los que comprendían a los productores quienes se dedicaban a la siembra de la tierra, para mantenerse y para poder contribuir los excedentes destinados a los miembros del grupo dominante, es decir al tlatoani, teuctli y pilli ya arriba mencionados.

La organización económica en todo momento dependió del órgano político y el que no rendía tributo trabajando en la tierra lo tenía que hacer con mano de obra de acuerdo con su especialidad, la intención era que todo individuo tuviera la obligación de contribuir algo a la sociedad, de dar su tequitl, quiere decir oficio , trabajo o tributo; por ejemplo el tlatoani (rey) tenía su tequitl que era el gobernar; los sacerdotes daban su tequitl, el servicio religioso; el guerrero era batallar. Lo fundamental era el tequitl aportado por la gran masa de la gente común, los productores para el sostenimiento del estado en su totalidad o de los miembros de la clase dominante de quienes dependían a cambio de usufructuar una parcela para su sustento, el macehual tenía que pagar tributo en especie y en trabajo, cabe mencionar que los grupos encargados directamente de la producción fueron los macehuales, los labradores y artesanos.

Con las tierras controladas por un tlatoani, un teuctli, un pilli u otra entidad, aunado al trabajo de los macehuales a ellos sometidos y de otros dependientes personales, se organizó la producción en todas las unidades productivas mayores que las del hogar macehual, la cual por consiguiente se fundaba en el dominio político tanto de la tierra como del trabajo. Los macehuales cultivaron las tierras para su sustento y al mismo tiempo tenían que dar tributo y servicios personales al Tlatloani para beneficio de su séquito y de la comunidad misma; esta sería otra forma de llevar a cabo adquisiciones públicas. El derecho que el macehual tenía en su parcela requería el cultivo continuo y se le quitaba si dejaba de cultivarla por más de dos años.

Los labradores y artesanos eran una unidad que comprendía varias parejas de casados, generalmente emparentados. Cooperaban en la producción destinada al consumo del hogar,

a los cambios en el mercado y al pago de tributos en especie; y se turnaban para la prestación de servicios personales. Hubo artesanos especializados que producían para el mercado y que tributaban en especie o en trabajo conforme a su oficio. Las especializaciones principales eran las de carpinteros, canteros, albañiles, alfareros, canasteros, petateros y huaracheros, que fabricaban objetos de uso general y se encontraban en la mayoría de los pueblos. Las artesanías más finas que se practicaban en buena parte en palacio eran las de orfebres, plumajeros, entalladores, escultores, lapidarios y pintores.

En todos los casos, tanto de labriegos como de artesanos, encontramos la producción doméstica destinada al mantenimiento de la familia, más un excedente para el intercambio con otras unidades domésticas y para el pago de tributos en especie. Era fundamental además la prestación de servicios personales para los trabajos en común, bien fuera en tierras dedicadas a los gastos comunes del barrio, a un señor o al rey, así como para obras públicas de varios tipos, es decir, para la organización de unidades de producción más complejas que el grupo doméstico.

El Palacio por su parte demostró ser de suma importancia como unidad social, política y económica. En lo económico el teccalli tenía tierras distribuidas en parcelas para el teuctli (señor de la casa) y para los pipiltin (nobles), así como para los macehuales residentes en distintas aldeas o barrios que tenían obligación de contribuir tributos y trabajo al señor de la casa. Estas aldeas sujetas a un teccalli estaban dispersas por todo el territorio del señorío. El teccalli, además, contó entre sus dependientes con artesanos de diversos oficios. El tlatoani o rey de una ciudad era el jefe de la casa señorial y linaje noble más importante y como tal tenía tierras patrimoniales; además controlaba las tierras reales asignadas a su cargo, todas las tierras y macehuales en ellas asentadas constituían la base de la producción.

La hacienda pública estuvo organizada como una extensión del hogar del soberano. El palacio del tlatoani y en menor medida pero de gran importancia, los palacios de los señores de menor categoría, eran unidades no sólo para la administración sino también para la producción. Los reyes y señores tenían mayordomos encargados de organizar la producción del trabajo de los plebeyos asignados al palacio que cultivaban la reserva señorial.

La producción artesanal también era parte de la economía de los palacios. En la corte había funcionarios a cargo de los principales oficios, como un cazador mayor, un guardajoyas, un mayordomo de los plumajeros, así como un encargado de los libros históricos, todos los cuales cuidaban de los artesanos de su rama. Entre los artesanos de palacio se contaban además los lapidarios, escultores y talladores de madera, dependieron mucho del trabajo de los macehuales para la construcción y reparación de sus palacios. Los sujetos de un señor aparte de todas las actividades productivas que tenían asignadas, también prestaron servicio doméstico de limpieza y cocina y aportaban agua, leña y víveres para el uso diario.

Como nos podemos dar cuenta el gobierno estuvo a cargo de todos los medios de producción fundamentales de la Gran Tenochtitlán, asimismo dirigió las grandes obras públicas, la construcción de palacios, templos, monumentos, calzadas y albarradones para el control de las aguas. Todo esto se hacía con base en el trabajo de la gente común o de grupos de especialistas también controlados desde palacio. "Si al tlatoani se le ocurría que había que construir un monumento o un templo o esculpir su efigie, ordenaba el reclutamiento de los trabajadores necesarios. Había en palacio una sala llamada

calpixcacalli o texancalli, donde los mayordomos de los distintos pueblos recibían órdenes de reclutar un número determinado de trabajadores para llevarlos o hacer tal obra pública. En otra sala de palacio, la cuicacalli o "casa de los cantos" se juntaban los mandones de los mancebos a esperar que el rey los mandara a llevar a gente a las obras públicas, como hacer zanjas o cultivar tierras, etc. Todos estos mayordomos y mandones organizaban la producción. Disponían de los bienes acumulados como parte del tributo: materias primas y alimentos para mantener a los trabajadores."³ Por otra parte ordenaban a trabajadores de distintos oficios que acudieran a dar su trabajo; por ejemplo los carpinteros recibían orden de ir al monte a cortar la madera y labrar las vigas necesarias, los canteros de ir a la cantera a labrar la piedra. Había además cantidad de gente común para cuando se tratara simplemente de trabajo no calificado, como hacer el transporte de materiales de construcción. Las cuadrillas de tributarios reclutados de distintos pueblos y barrios daban su trabajo por turnos, "por su rueda y tanda". Los mismos mayordomos o mandones de las cuadrillas de trabajadores actuaban como capataces y directores de las obras.

"A los trabajadores se les daba de comer durante la duración de su turno, y si el señor quedaba especialmente contento con el trabajo realizado daba premios extraordinarios a los mandones de los artesanos."⁴

Entre las grandes obras públicas de aquel tiempo encontramos la construcción de obras hidráulicas, las calzadas y albarradones, que fueron necesarias para comunicar la ciudad isleña con la tierra firme, para protegerla contra las inundaciones y para defender la zona chinampera de sus alrededores contra las aguas salobres del lago de Texcoco. La intervención del Estado en estas obras es signo evidente del dominio político de la economía. Estas obras constituyeron parte esencial de la infraestructura que hacía posible la conservación y expansión del sistema productivo. No hay datos precisos acerca de la manera en que se construyeron las chinampas y otras tierras, como bancales, que representaban una inversión permanente de trabajo. No se sabe si fueron construidas mediante grandes obras públicas o si quedaron a cargo de grupos de campesinos como unidades familiares o barrios. Las obras de gran magnitud se asocian al desarrollo del poderío tenochca, su construcción marca la máxima extensión de la agricultura chinampera al incorporar a esta los alrededores de la capital mexicana que, asentada en la parte más vulnerable de la cuenca, hizo asimismo necesaria la construcción de obras de protección .

Hubo por lo tanto una organización política de las obras públicas a base de mayordomos (calpixque y tequitlatoque) que tenía la autoridad de disponer de alimentos y materias primas de los almacenes reales y de reclutar trabajadores para llevarlos a realizar las obras.

A través de la investigación que hemos realizado de la historia del México Prehispánico, consideramos que el tributo jugó un papel muy importante dentro de las Adquisiciones y Obras Públicas, puesto que el tributo que fue pagado en especie era el excedente económico interno del país y de la gente bajo el dominio directo del soberano. En los almacenes de palacio se concentraba la producción de las tierras reservadas al tlatoani trabajadas por los procedimientos ya descritos, y se acumulaba todo lo que producían los artesanos de palacio, así como también los tejidos de las mujeres y criadas del señor.

³ Sahagún, libro VIII, cap. 14. Códice Mendocino f. 700r.

⁴ Carrasco, Pedro/Broda Johanna. *Economía Política e Ideológica en el México Prehispánico*. 3a. edición. Editorial Nueva Imagen, S.A. México. 1982, p. 54.

La mayor acumulación de bienes en los almacenes reales de México llegaban probablemente como tributo de las provincias sometidas, de allí la suma importancia de la guerra para sostener y ampliar la base económica de los grandes centros políticos.

Existió una matrícula de tributos, esta informaba de la gran cantidad y variedad de productos que desde las distintas regiones sometidas a Tenochtitlán llegaban en forma de tributo a los almacenes reales. Abundaban los productos alimenticios principalmente agrícolas, maíz, frijol, huahtli, chia, chile, cacao, sal y miel. Las materias primas para la construcción y las artesanías incluían madera, cal, algodón, cochinilla y plumas. Los productos ya elaborados eran papel, asientos de tule, petates, jicaras y carrizos de tabaco para fumar. Llegaron también leña y copal, y se recibían además enormes cantidades de ropa, divisas militares y rodelas. El oro llegaba en polvo, en tejuelas o ya elaborado en joyas, el cobre como hachuelas o cascabeles. Otros productos de gran valor fueron las cuentas de chalchihuites (piedra semipreciosa de color azul turquesa) y pieles de jaguar.

Otras fuentes de ingreso para la hacienda real eran bienes confiscados como castigo a ciertos crímenes, contribuciones de los mercaderes quienes, como cualquier otra gente, tenía que dar tributo. Además el mismo rey encargaba a los mercaderes que llevaran a provincias lejanas algunos bienes para el intercambio, y de este tráfico obtenía beneficios que eran otra fuente de ingresos. Pero la inmensa mayoría de los bienes acumulados por la clase dominante llegaba como tributo en especie o como los bienes producidos directamente en las tierras reales bajo la dirección de los mayordomos de palacio.

Este proceso de acumulación de bienes y su redistribución tenía por una parte la función de atender a ciertas necesidades de la población en general; en cierta forma el macehual al dar su contribución al señor, se beneficiaba de las Obras Públicas y de la redistribución de bienes, recibía tierra para que se sustentara, protección en caso de conflicto y los beneficios del culto público organizado por los señores. Probablemente el macehual pensaba que vivía por gracia de sus señores que le daban tierra, lograban la protección de los dioses y le mantenían en tiempo de hambruna. Pero por otra parte el excedente apropiado por el soberano mantenía a los reyes, señores, nobles, sacerdotes y guerreros de alta graduación. Toda esta gente vivía a costa de los macehuales y recibía sus ingresos en forma de donación de tierras con gente, o directamente de los bienes acumulados como tributo.

Es así como podemos concluir diciendo que en el México Prehispánico efectivamente existieron las Adquisiciones y Obras Públicas a través de un procedimiento también administrativo para nuestra opinión, como lo fue el tributo, derivado de un acto bélico, de un acto de sometimiento político; que fue una manera de adquirir bienes que se empleaban para el sostenimiento de las actividades administrativas, políticas, sociales y militares, incluso el mantenimiento del palacio real junto con su personal. Almacenando algunos bienes para tiempo de escasez u otras emergencias, es probable que tales bienes se utilizaran también para el sustento de la población urbana. Es de esta forma como el Gran Imperio Azteca llegó a ser en su tiempo el reinado más poderoso e importante.

II. La Colonia.

Con la repentina derrota del Imperio Azteca a manos del ejército español (1519-1521) así como su colonización, da inicio un choque cultural muy drástico entre dos naciones; tuvieron que ir mezclando costumbres para crear una nueva forma de vida. La Gran Tenochtitlán ahora vencida y controlada por los peninsulares experimenta una verdadera revolución económica, se introdujo ganado nunca antes visto en las tierras americanas, la rueda; el arado, el torno, herramientas, armas de metal, máquinas y utensilios que constituyeron un gran adelanto para la comunidad mexicana.

La economía de la Nueva España se constituyó alrededor de la figura del tributo, retomada por los españoles de la cultura indígena mexicana; además de crear nuevos impuestos que aún así llevaban implícitos el tributo al Virrey, instituyendo las finanzas públicas a través de las cuales se llevo a cabo "Las Adquisiciones y Obras Públicas" como enseguida lo estudiaremos.

Una vez conquistadas las tierras mexicanas y mientras Moctezumac vivió, los españoles pudieron aprovecharse directamente de los procedimientos tributarios imperiales aztecas; pues durante la primera etapa de la Colonia los recaudadores indígenas y españoles circulaban juntos bajo la dirección de Cortés y Moctezumac pudiendo asegurar así su botín.

El intercambio económico en el Valle de México en la primera etapa de la Colonia se efectuó por tradición en el tianguis o mercado indígena, que había existido en locaciones fijas en los pueblos aztecas, comúnmente a intervalos de cinco, trece o veinte días bajo la supervisión del tlatoani de la comunidad. Los mercados usaron en parte el sistema de trueque pero sólo con unos cuantos productos, especialmente grano de cacao, maíz y mantas que servían como medios comunes de cambio.

Los principales mercados aztecas del Valle de México en realidad los principales de todo el continente americano eran los de la ciudad-isla de Tenochtitlán-Tlatelolco. No se produjo ninguna transformación inmediata o drástica en los mercados indígenas a raíz del establecimiento de la colonia española. Aún en la capital, que era el lugar de contacto más íntimo entre indios y españoles, los sistemas indígenas de intercambio continuaron en gran parte.

En el mercado de Coyoacán a principios de la colonia vendían aproximadamente unos 50 artículos entre los que se encontraron materiales de construcción como piedra, cal y madera, ropa de textiles, alimentos, semillas, materiales para la preparación y almacenamiento de alimentos (leña, cerámica, canastas, comales, molcajetes, accesorios de casa, cuchillos, recipientes de metal, plumas, correas, escobas, corteza de roble, hiervas medicinales, incienso y diversos materiales para fumar, carbón, etc.).

Cuando los españoles llegaron a necesitar artículos de los cuales eran elaborados o cosechados por indígenas y que los podían suministrar, el resultado era la imposición de tributos o servicios forzados en mercancía. Pero cuando no se podía cubrir por este medio los indios no perdieron la oportunidad para venderlo directamente a los españoles.

La Nueva España sufrió una crisis en el abastecimiento de la ciudad en 1545-48 a raíz de las epidemias que causó un alto índice de mortalidad en la comunidad indígena, por primera vez el gobierno español se enfrentó al problema de asignación de prioridad entre las mercancías indígenas; después de la plaga, la audiencia estableció que todos los pueblos dentro de un área de veinte leguas debían llevar todos los sábados a los mercados de la ciudad: 100 pavos, 400 pollos, 2800 huevos y toda la leña y forraje disponibles.

Todos los vendedores estuvieron sujetos al pago de una cuota a los caciques españoles; incluyeron cargos adicionales a los vendedores de maíz, chía, chile, pescado, carne, hierbas, petates, comales, canastas, etc.; desde medio real a los vendedores de lana y de correas, hasta 5 reales a los vendedores de leña.

El intercambio comercial en la Nueva España fue mediante el sistema monetario español adoptado rápidamente por los indígenas y nuevamente el principal impulso fue el tributo.

Para el abastecimiento de la Ciudad y del Estado Virreinal que no se podían surtir de los productos mismos del Valle, los adquirían de otras provincias; por ejemplo la mercancía de Europa, plata, ganado, pieles, lana, granos y otros productos agrícolas del Norte de la Nueva España, cerdos de Apam, Calpulalpan y Toluca, trigo de Atlixco y Tehuacán; maíz de Toluca, Tepeaca, Ixtlahuaca y Metepec; azúcar de Cuernavaca. Tacuba en el siglo XVI, albergaba 3000 caballos para el transporte de artículos a Toluca, a principios del siglo XVII, 3000 mulas entraron a la ciudad, cargadas de trigo, maíz, azúcar y otros productos más también para las necesidades de la ciudad; dígase autoridades virreinales; no exactamente para las necesidades de la población.

La única ruta en que los indios mantuvieron cierto control fue la ruta de canoas a través de los lagos de Chalco y Xochimilco, que penetraban hasta el centro de la ciudad por la acequia real y terminaba cerca de la plaza principal. Precisamente durante la estación seca una buena parte del tráfico de canoas sirvieron a las necesidades de la ciudad; que pocas ciudades del mundo fueron tan ricamente suministradas, una parte para el comercio de la ciudad y otra parte como tributo al virrey de México. De noviembre a marzo, los mercados coloniales de la ciudad de México recibían, tomates, chiles frescos; calabazas y otros productos agrícolas de tierra caliente por la ruta de las canoas; también dependió de ellos el tráfico anual de flores y frutos procedentes del sur; todo esto fue posible porque los indios conservaron su antigua destreza como bogadores ya que los españoles, sólo se limitaron al transporte animal no considerando importante aprender la técnica indígena.

El tributo en la colonia fue un impuesto personal o de capitación que cada indio adulto tenía que pagar al monarca como muestra de que lo reconocía por señor y soberano. Después de la conquista, el rey cedió el tributo de algunos pueblos a los encomenderos como recompensa de los servicios prestados a la Corona.

Desde un principio y en todos los casos la Corona se reservó la tributación de las cabeceras de cada distrito y de los puertos de mar; a estas poblaciones se fueron agregando como tributarias del rey, las encomiendas que iban quedando vacantes o aquellas en que se iba venciendo el plazo de su concesión fluctuando entre la vida del primer beneficiario y la de dos o tres de sus descendientes, a su muerte los agraciados debían incorporarse a la Corona, junto con las encomiendas, los tributos y servicios que producían. La tributación de los indios que ya lo hacían a la Corona no podían pasar el pago del tributo a la encomienda, y

quedó aclarado que las encomiendas que otorgara el monarca no se tomaren de los pueblos que ya tributaban a la Real hacienda, sino de las que se encontraban vacantes por cualquier causa.

“La encomienda fue una institución de origen castellano que se introdujo a la Nueva España, apenas concluida la conquista... las características fundamentales de la encomienda indiana fueron inicialmente las siguientes:

a) Un grupo más o menos grande de familias de indios, habitantes de un área determinada, eran sometidas a la potestad de un español (encomendero) directamente por la autoridad del rey... la encomienda era una merced real que podía retirarse al arbitrio del rey.

b) Por cesión graciosa del monarca, el encomendero cobraba y disfrutaba el tributo que los indios debían pagar al rey. El tributo era un impuesto de carácter personal, unido que pagaban, al que estaban obligados por el solo hecho de ser vasallos libres del rey de Castilla.

c) El tributo lo pagaban los indios en dinero, o en especie (alimentos, tejidos, etc.), o con trabajo (en construcciones, cultivos de tierras, labores en minas, servicios domésticos, etc.)

...e) Frente al rey, el encomendero contraía el compromiso de residir en la provincia donde habitaban sus encomendados (aunque no necesariamente en la encomienda) y prestar el servicio militar a caballo cuando para ello fuese requerido y en cualquier momento estar listo a defender la tierra, con su persona y criados, contra cualquier enemigo exterior o interior.

...g) La concesión de una encomienda no confería al español la propiedad de ninguna tierra, ni le daba la jurisdicción judicial sobre los encomendados, ni le otorgaba ningún tipo de dominio señorial sobre ellos.

h) La encomienda era una posesión, no una propiedad, y era per se inalienable y no heredable... De esta manera, a pesar de su aparente benignidad, la encomienda llegó a ser una institución tanto o más opresora que la esclavitud, debido a los grandes abusos a que dio lugar ya que afectó a un mucho mayor número de indígenas.”⁵

A mediados del siglo XVI la mayor parte de los tributos fueron a parar a manos de los encomenderos, pero a finales del siguiente siglo la casi totalidad de los tributos eran recaudados por la Corona.

Carlos V ordenó en 1534 y 1536 que los tributos de los pueblos incorporados a la Corona fueran tasados por los oficiales reales de tal manera que no excediesen a lo que acostumbraban pagar a sus caciques en tiempos de su gentilidad; los tributos en especie debían consistir en los mismo frutos que criaran, cazaran y tuvieren en sus propios pueblos y tierras de donde fueran vecinos y originarios.

⁵ Calderón, Francisco R. *Historia Económica de la Nueva España*. 3a. edición, Fondo de Cultura Económica/Economía latinoamericana, México 1988, p. 167-168.

“En 1571, la Audiencia de México comenzó a rectificar las tasas de los tributos y dispuso que en los pueblos en que se fabricaran mantas cada tributario debía pagar “una puerta de manta y media fanega de maíz (45.4 litros), en los pueblos que carecían de mantas los tributarios casados debían pagar siete y medio reales, ocho reales y media fanega los viudos y la mitad de esta última cuota los solteros de ambos sexos... El maíz del tributo, debía ser entregado en un plazo de dos meses después de la cosecha por los pueblos situados a menos de 50 leguas de México (209.5 km.) y de tres meses los que estuvieran a mayor distancia.

La recaudación en especie, era demasiado trabajosa porque exigía tener dispuestas bodegas suficientes y porque los productos tenían que ser convertidos en dinero, poniéndolos en almoneda con la presencia del contador de tributos de México. Por esta razón y porque era casi imposible tasar el tributo uniformemente las autoridades fueron presionadas para convertir las entregas en especie en pagos en efectivo.

Cuando la población tributaria indígena se redujo drásticamente a consecuencia de las epidemias de la segunda mitad del siglo XVI la población española de la Nueva España quedó desabastecida de alimentos y exigió que parte de los tributos siguieran siendo entregados en especie”⁶

Así en esta época, del tributo obtenidos por el Virrey; entre los cuales encontramos el que pagaban las encomiendas y el mismo que recaudaba el Virrey; además de los servicios prestados por los indios se sostenían la agricultura, la ganadería indirectamente; las minas y en sí todo el ámbito económico de la colonia, es así como el Virrey de México realiza las adquisiciones públicas para el sostenimiento del órgano gubernamental, de los servidores públicos; así como del beneficio de la población de la Nueva España y de la Corona Española.

La encomienda fue una institución aplicable solamente a las villas y poblaciones de las provincias de la Nueva España, sin embargo la ciudad capital no quedó descubierta; también fue regulada, y para este efecto fueron creadas las ordenanzas, a través de las cuales se controló a las autoridades coloniales: virreyes, cabildos municipales, corporaciones públicas y privadas, gremios y cofradías. Muchos aspectos de la vida urbana de la Ciudad de México se reglamentaron por ese medio, por ejemplo los servicios públicos, la producción artesanal, organización de los gremios y vigilancia de su funcionamiento, número de establecimientos comerciales, etc., hubo varios tipos de ordenanzas como la de la “Fiel Ejecutoria” la cual controlaban el precio y la calidad de los artículos de consumo, especialmente los alimenticios.

Las ordenanzas municipales, definían las funciones de los miembros del ayuntamiento, el abastecimiento y distribución de agua potable, la construcción y conservación de calles, plazas y paseos públicos, la inspección de mataderos, y el mantenimiento del orden público. Estas dos se encuentran entre otras tantas, pero para efecto de nuestro trabajo sólo mencionamos la que nos interesan.

Por lo que respecta a las Obras Públicas, en Tenochtitlán y Tlatelolco las primeras exacciones de tributos de los españoles consistieron casi totalmente en demandas de mano

⁶ *ibidem*, p. 598.

de obra; incluyendo servicio al Virrey, la construcción de edificios cívicos, la reparación y llenado de canales y otras tareas que contribuían al mantenimiento de la capital colonial.

Durante una generación después de los reclutamientos de mano de obra para la reconstrucción de la ciudad, ningún otro esfuerzo singular en gran escala requirió la movilización de sectores más que el local de la población trabajadora. En la sociedad indígena la obligación laboral de un sujeto con su cabecera constituía una relación fundamental reconocida por todos y se adaptó universalmente a los usos españoles.

El procedimiento para convocar a una Obra Pública en aquel tiempo, fue denominado por los peninsulares "llamamiento"; fue el acto por el cual un tlatoani llamaba a los trabajadores de la población para la construcción de obras en general.

Aún en el siglo XVIII, cuando las casas de comunidad de una cabecera necesitaban reparación o cuando había que hacer obras locales de caminos, suministros de materiales y el trabajo mismo; se dividía entre los sujetos. Para la construcción de las primeras obras en la Ciudad de México, los reclutamientos se subdividieron por barrios y estuvieron regidos, en parte, por las especializaciones de los mismos, por ejemplo; "cuando el Marqués del Valle ordenó a los indios de Coyoacán que construyeran la casa del oidor Quesada en 1548, los trabajadores aportaron los materiales, el trabajo fue organizado por los sujetos, y cada sujeto trabajó en una tarea designada. En la construcción de Quesada, 340 indios fueron dirigidos para traer diecisiete vigas de madera, hecho que indica no sólo el uso continuo de una organización vigesimal, sino también la elevada proporción de trabajadores en las unidades de trabajo: veinte indios para cada viga."⁷

Los orígenes del repartimento datan de 1549, los principios de obligación y rotación, que eran esenciales al sistema, tenían precedentes en el trabajo anterior a la conquista y en el de los primeros tiempos coloniales.

"En 1520 Cortés ordenó un sistema rotativo para la encomienda por el cual los indígenas trabajarían para sus encomenderos en turnos de 30 días entre los periodos de trabajo de cada trabajador".⁸

La primer gran Obra Pública en tiempo de la colonia fue a causa de la inundación en la Ciudad de México en 1555, que elevaron el nivel del lago y perjudicaron las calles y calzadas de la ciudad. A principios de noviembre de ese mismo año, el Virrey convoca a una gran fuerza de trabajo de unos seis mil indios. El trabajo empezó a principios de diciembre y continuó durante unos cuatro meses. Entre las medidas que se tomaron estuvieron el cierre de los canales de ciertas calzadas, la modificación del curso de varias corrientes y especialmente la construcción del Albarradón de San Lázaro, un dique protector más cerca de la ciudad que el correspondiente anterior a la conquista y que se extendía desde la calzada de Guadalupe a lo largo de todo el borde oriental de la zona urbana. El dique era aproximadamente de 20 pies de ancho y más de 4 millas de largo. El trabajo era más duro que de costumbre, tenía que realizarse gran parte dentro y bajo el agua; muriendo muchos trabajadores indígenas.

⁷ Gibson, Charles. *Los Aztecas bajo el dominio Español. decimo primera edición en español, Siglo XXI. México 1991, p. 227.*

⁸ *idem, p. 229.*

Durante unos cinco años, el repartimiento sirvió oficialmente como un reclutamiento combinado para las fincas de trigo y para los ciudadanos españoles de la ciudad, para la construcción de casas y otras tareas. En cada una de las tres subdivisiones del valle había un juez repartidor, responsable de la administración de los trabajadores indígenas y de su distribución a los agricultores españoles. Los jueces repartidores eran asistidos por tenientes, por alguaciles indígenas y por intérpretes.

Para los indígenas, la sede de la capital colonial exigió adaptaciones singulares a la mano de obras y al tributo. La vida en la ciudad favoreció la mezcla de razas y los oficios no agrícolas. El virrey y la audiencia podrían solicitar mano de obra indígena de cualquier comunidad en el valle para las obras públicas de la ciudad, así como reglamentar libremente las relaciones entre la ciudad y los pueblos. Sin embargo, el corregidor y el cabildo municipal español dependían en esas cuestiones de los favores virreinales de la audiencia.

Cuando los gobierno indígenas querían organizar la mano de obra para las tareas de la comunidad o para la construcción de edificios para los españoles, el trabajo se subdividía entre los barrios menores. Los barrios menores eran gobernados por tepixque, merinos, mandones y funcionarios semejantes, precisamente como en otras comunidades indígenas.

Los esfuerzos de los españoles por organizar la población indígena de la ciudad fueron dirigidos principalmente a obtener mano de obra y tributo. Hasta 1564 la población indígena no pago tributos en dinero ni en bienes materiales a las autoridades españolas, sino que sus únicas obligaciones tributarias eran prestar servicio laboral para las necesidades de la ciudad.

“Una forma más productiva de organización indígena estaba dedicada a la construcción de edificios. Aparte de las residencias particulares, muchas de las cuales fueron construidas con la mano de obra incluida primero en las encomiendas, las principales construcciones del siglo XVI fueron los monasterios de Santo Domingo y San Agustín, la capilla franciscana de San José, la Catedral, el Hospital Real, la Casa de Fundación y la Casa Real. Relativamente pocos nuevos edificios importantes fueron iniciados a fines del siglo XVI, pero muchas estructuras existentes necesitaban reparación y el constante hundimiento de los edificios pesados significaba que había que echar nuevos pisos y elevar los pilares y los umbrales de las puertas. El trabajo que duró cien años para construir la segunda Catedral, empezó en los años de 1560, con vastos cimientos subterráneos para sostener en su lugar la pesada estructura.”⁹

Otras obras se relacionaron con calzadas, pavimento de calles, canales, puentes y suministro de agua. Las calzadas originales, que conectaban la ciudad con Guadalupe al norte, Tacuba al oeste y Mexicaltzingo y Coyoacán al sur, siguieron siendo calzadas principales durante el periodo colonial, pero continuamente fueron modificadas, fortalecidas y reparadas.

Las avenidas internas de la ciudad fueron originalmente calles y canales, pero en el periodo colonial se dió preferencia a las calles, cambio que exigió un trabajo extensivo en el acarreo y colocación del relleno de tierra.

⁹ *ibid.*, p. 394.

La pavimentación de las calles, realizada con éxito con las piedras globulares del Río de Tacubaya llamadas tenayucas, suprimió gradualmente el polvo y el lodo de los sectores centrales de la ciudad. El trabajo del canal no sólo supuso el relleno de los canales para construir calles sino también el mantenimiento regular de los canales que se conservaron.

El acueducto azteca original de las fuentes de Chapultepec, de mediados del siglo XV, había sido destruido por los españoles durante la conquista y exigía reconstrucción para el uso de españoles e indígenas. Esto se logró con la mano de obra indígenas en los años de 1520 y 1530, pero cuando el agua de Chapultepec resultó insuficiente en los años de 1560 y 1570, se realizaron esfuerzos por complementarla con el agua procedente de la región de Culhuacán-Huitzilopochco y de fuentes mucho más distantes en Santa Fe y Cuauhximalpan, al oeste, la considerable fuerza de trabajo indígena construyó los diversos acueductos sólo para las secciones españolas de la ciudad.

Al finalizar el período colonial, a pesar de las grandes construcciones que se habían realizado, el acueducto de Huitzilopochco estaba en ruinas, Tlatelolco no tenía agua, las fuentes originales de Chapultepec ya no se utilizaban y el principal suministro de agua se interrumpía frecuentemente.

Los trabajadores eran llevados por merinos, alguaciles, y otros funcionarios de los barrios locales a los jueces repartidores y asignados por ellos a los patronos. A diferencia del repartimiento agrícola, en los reclutamientos urbanos siempre se clasificó a los trabajadores en dos categorías: trabajadores calificados y no calificados, llamados los primeros oficiales y los últimos, en un principio, maceguals y después jornaleros o peones. "En 1570 se suponía que Tenochtitlán y Tlatelolco debían aportar 300 indios cada mes, de los cuales 240 deberían ser peones y 60 oficiales. De esta concentración de mano de obra, el virrey, los miembros de la audiencia y los demás funcionarios reales podía tomar todos los trabajadores que desearan para servicios personales; el acueducto de Chapultepec debía recibir 50; las monjas de la concepción 390; los dominicos 80 para la construcción de su monasterio y 12 para servicios regulares y otros receptores un número de acuerdo con las cuotas previamente asignadas. Originalmente los indios de la ciudad tuvieron la obligación de prestar sus servicios para el mantenimiento de calzadas, acueductos y calles en vez de estar sujetos al tributo, razón por la que no recibieron remuneración alguna hasta 1560.

El repartimiento urbano se vio afectado por la despoblación y otros desórdenes de fines del siglo XVI y principios del XVII. En 1563 al gobierno indígena de Tenochtitlán le era ya difícil cumplir con sus cuotas, tanto en el trabajo para operaciones indígenas como en el de obras públicas. Criminales condenados y esclavos fueron puestos a trabajar en obras públicas a mediados del siglo XVI. Tenochtitlán que debía aportar 300 trabajadores al mes en 1572, sólo aportaba 200 o 250. En 1590 el barrio de San Sebastián debía aportar 30 carpinteros y 30 albañiles pero sólo tenía 23 carpinteros y 25 albañiles que ofrecer."¹⁰

Para compensar la escasez de trabajadores urbanos, el repartimiento reclutaba indígenas de otros pueblos para el valle. Esta era una tradición de los primeros tiempos, ya que Cortés había asignado a la ciudad seis pueblos de las márgenes de los lagos como fue Ixtapalapa, Huitzilopochco, Mexicaltzingo, Culhuacán, Cuitlahuac y Mixquic. Así durante algún

¹⁰ *Id.*, p.397.

tiempo, la ciudad pudo utilizar trabajadores de Ixtapalapa como otros encomenderos utilizaban a los indígenas de sus encomiendas.

En asignaciones especiales bajo la autoridad virreinal se esperaba también que otras comunidades designaran indígenas para las tareas urbanas. En los años de 1560 las jurisdicciones de Texcoco, Chapultepec y Tacuba recibieron órdenes de disponer de 200 o 300 trabajadores cada una para el trabajo semanal de la Catedral, Santo Domingo, San Agustín y otras tareas.

En 1570, el pueblo de Coyoacán fue temporalmente escusado de sus obligaciones de repartimiento agrícola para enviar 200 carpinteros, albañiles, pintores y otros trabajadores indígenas a trabajar en las casas reales. En 1580 unos 50 trabajadores fueron separados de la cuota de Texcoco en el repartimiento agrícola para trabajar en la pavimentación de la ciudad.

En 1550 y principios de 1560, el impuesto era recaudado en la forma de medio real, o medio real y diez cacao, cada ocho días para hacer un total de dos o dos y medio reales por tributario al año. La exención se aplicó entonces sólo al tributo adicional al gobierno español y siguió siendo justificada en términos del trabajo de los indios en las obras públicas de la ciudad.

Como nos podemos dar cuenta, el Estado Virreinal fue surtido de una gran variedad de productos para su manutención, y así como el Imperio Azteca mantuvo de pie a todo su órgano gubernamental mediante el tributo, el Virrey de la Nueva España se colocó en la misma posición, ya que también a través del tributo tanto de indígenas como de encomenderos e impuestos creados es como llevaron a cabo las Adquisiciones y Obras Públicas del México Colonial.

III. México Independiente. El Porfiriato.

Al iniciar México su vida independiente, operó una radical transformación en el panorama social y una nueva era económica debía surgir a la par que la nueva vida política.

Los once años que duró la guerra de independencia, había ocasionado trastornos y pérdidas en todas las ramas productivas, provocando desorden y aumento de gastos, el empobrecimiento de las rentas y la inmoralidad en su recaudación. El trabajo abandonado en las minas y en la agricultura por los hombres que seguían a los rebeldes o eran requeridos por el gobierno, el tráfico interrumpido por los riesgos del campo; la inseguridad en las poblaciones, siempre amenazadas por los combatientes, todo contribuyó a reducir la producción y con ello los ingresos habituales, hasta llegar éstos a cifras muy bajas.

El erario de la nación se encontraba desorganizado y exhausto, al disolverse el antiguo gobierno, sin erario; obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos de todos los giros comerciales, recargados los pueblos de contribuciones gravísimas y como consecuencia acostumbradas a defraudarlas, sin ningún sistema de hacienda ni administración; sin seguridad de la adhesión o aversión de los empleados públicos, sin poder continuar los antiguos impuestos, por contrarios y mal combinados al interés general,

pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con que acudir a los gastos civiles y militares que con la independencia habían aumentado.

La regionalización y ruralización de la vida política y económica, acentuada después de 1810, no permitió la creación del mercado nacional, puesto que las condiciones para el desarrollo de un mercado de este tipo, requería la existencia de caminos y transportes pero el país no contaba con más vías de comunicación en su inmenso territorio, que las sendas de los indios, los caballos que trajeron los conquistadores y las acémilas del tráfico mercantil.

El erario vivió en desequilibrio permanente por la escasez de ingresos fiscales debido a la decadencia de las fuentes tributarias, para compensar lo anterior, se aumentaron las cuotas; se crearon los impuestos por alcabalas de la producción de mercancías; cobrado en cada población por la que pasaban las mercancías y se ponían a la venta, lo cual interrumpía el movimiento de los negocios, pues obliga a los mercaderes a guardar sus mercancías en la primera población donde eran puestas a la venta aún cuando no hubiera demanda para ellas, pero la creación de este impuesto inspiró la idea del contrabando en las alcabalas, en la exportación de metales y en los comercios prohibidos; y con el contrabando vinieron los sobornos de los agentes del fisco a quienes la situación revuelta dejaba libres de la vigilancia superior y comunicaba el espíritu de rebeldía.

Al comenzar la era constitucional, con el gobierno de Juárez, el país estaba ansioso de orden, trabajo y paz; pero todo parecía estar en contra, porque las batallas seguían y la hacienda continuaba dando dinero para la defensa del gobierno de Juárez. El país seguía en la misma situación, las vías de comunicación tan urgentes en el país montañoso, no se adelantaron en nada durante los largos años de revoluciones continuas, por el contrario, las operaciones militares aconsejaban muchas veces su obstrucción, y lo que un ejército destruía en unas cuantas horas no se reparaba en mucho tiempo. Los pueblos a lo largo de los llamados caminos reales, conservaron la costumbre de componer las malas vías de herraduras hechas por el tráfico y sin trazo preconcebido, los hacendados y los transeúntes ayudaban en lo posible, claro está, por interés personal, pero obra de los gobiernos o como actualmente las llamamos obras públicas, no había ninguna. Hasta que en 1837 se hizo el primer contrato para la construcción del ferrocarril de Veracruz a México, en 1850 inauguraron los primeros kilómetros de vía, y la obra, llena de dificultades e interrupciones, se arrastró a través de toda aquella época, favorecida por el gobierno de Maximiliano e impulsada por Juárez y Lerdo, hasta que en 1873, fue inaugurada la vía que corría de la capital de la Ciudad hasta el Puerto de Veracruz, que era la única en todo el país.

“Los telégrafos comenzaron a establecerse después de 1850 mediante el privilegio otorgado a don Juan de la Granja en 1849. En 1870 las líneas federales las de los Estados y las particulares juntas, apenas alcanzaban una extensión total de 7,736 kilómetros, para un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados.”¹¹

Habría de transcurrir más de medio siglo después de nuestra liberación para que el país iniciara una etapa constructiva, de consolidación de la economía y organización de las finanzas públicas, y fue como la dictadura Porfirista pudo poner en orden la vida por la que atravesaba México, con su fórmula de “poca política y mucha administración”.

¹¹ Rabasa, Emilio, *La Evolución Histórica de México*, U.N.A.M y Miguel Angel Porrúa, 1986, p. 100.

A pesar de las grandes facultades administrativas con las que contaba el general Díaz y la hacienda tan pobre como siempre, no hizo progreso visible, ni eran las circunstancias para esperar una mejoría inmediata. Sin embargo la propensión de Díaz a la organización y al progreso determinaba en el primer periodo de su administración una actividad que se traducía por lo menos en proyectos, disposiciones y leyes que mostraban un espíritu nuevo en el gobierno de la nación. Durante este tiempo nada se pudo hacer pero el punto principal del programa de gobierno fue el desarrollo de las vías de comunicación, y el impulso del gobierno levantó el espíritu público y le hizo concebir esperanzas que había de verse satisfechas en épocas no muy lejanas.

Al entrar en la presidencia el general González, estimuló la construcción de los ferrocarriles otorgando con gran facilidad los contratos, sin ninguna prudencia; pues se obtuvieron resultados nada positivos, consiguiendo con esto más dificultades y desorden; padeciendo las consecuencias la hacienda federal, cuando aún no existían bases para resistir una ligera negligencia, llegando así muy pronto a la bancarrota.

Es así como el pueblo ve en la figura de Porfirio Díaz una promesa de reorganización y de restablecimiento del orden administrativo; celebrándose así en 1884 las elecciones tomando de nueva cuenta las riendas del Gobierno el general Díaz y de ahí en adelante, por un periodo de 34 años. Sin embargo Porfirio Díaz no dió en su administración lo que el pueblo esperaba de él; si no al contrario mantuvo a los mexicanos (proletariado) al margen de cualquier actividad; otorgando las mejores oportunidades a los extranjeros o en su caso a los mexicanos adinerados; propiciando con esto que la clase popular fuera la más carente en todos los aspectos. Mientras esto sucedía con el pueblo, Porfirio Díaz quiso dar grande esplendor a la Ciudad de México, proporcionándole todos los aditamentos de una urbe, compitiendo los ricos y extranjeros en la fabricación de sus palacios, los regidores en el ensanche y pavimentación de las calles; los empresarios en la apertura de nuevos barrios, aunque por el otro lado se contara con muchos barrios pobres; reflejando graves y crueles contrastes, así era en ese entonces la situación mexicana.

Todas las obras que arriba enunciamos, fueron manejadas a través de los monopolios y concesiones otorgadas por el mismo Porfirio Díaz; no existió un procedimiento administrativo como actualmente lo maneja la administración pública, sino que el Dictador lo manejó como a su mejor conveniencia le pareciera.

Podemos señalar varios ejemplos de los monopolios que existieron: el azúcar, el guayule (hule), la carne; el pulque, las profesiones y por lo que se refiere a nuestro estudio "el monopolio llamado de la Bancaria", para toda clase de obras públicas, ya fueran de ingeniería, arquitectura, drenaje, pavimentación, etc.; estos monopolios los encontramos entre otros tantos.

"La Compañía Bancaria y de Bienes Raíces", se organizó con un capital social de diez millones de pesos, con el objeto de monopolizar, toda clase de obras públicas federales, de los Estados, Municipios y privadas; valiéndose de la inmensa influencia de su consejo de administración; integrados por científicos limanturistas, profundamente sugestivos en la Secretaría de Hacienda... En las operaciones de esta formidable institución, se presentó el caso de unión de los dos carros completos: el presidencial y el del señor Limantour, enganchado del modo siguiente: los miembros influyentes del "carro completo presidencial", debían conseguir con el General Díaz y los gobernantes de los Estados, el

mayor número de negocios que pudiesen, para traspasar a la **Compañía Bancaria** , al mismo tiempo, los miembros del consejo de administración de la Bancaria, podía conseguir el mayor número de negocios que le fuera posible, para vendérselos al mismo consejo de administración, facultados para comprarlos en el precio que considerase conveniente el mismo consejo”¹²

De igual forma se manejaron las Adquisiciones Públicas; cuando el compadre de Porfirio Díaz...“el General Manuel González fue Secretario de Guerra, logró que su amigo don Francisco M. de Prida, español, entrase de socio en el excelente negocio del vestuario y equipo para el ejército... El señor Limantour, concedió a la casa norteamericana Mosler, Bowen and Cook; el monopolio para surtir muebles y utensilios a todas las oficinas públicas y palacios del gobierno”¹³, cuando ocupó el cargo de Secretario de Hacienda.

Es así como se le da el monopolio de la distribución del agua y del drenaje al ingeniero Manuel Marroquín y Rivera. “Al empezar el segundo gobierno del general Díaz, la cañería en el distrito federal es de diez mil metros de longitud, pero crece a quince mil, en 1887, y a veintiocho mil, en 1900. Destruídos, en 1886, los treinta y dos arcos del acueducto de Belén, y cegadas muchas de las acequias que cruzaban la ciudad, el gobierno establece tomas de agua para uso público en los barrios; pero sin que con eso sean atendidas las necesidades ciudadinas. En cuanto al sistema de distribución de aguas en la ciudad, era defectuoso e inadecuado; deficientes las dimensiones de la tubería; malas sus uniones. Tantos padecimientos sufría la capital por la falta de agua, que el regidor Gilberto Montiel Estrada propuso al ayuntamiento que fuese nombrado el ingeniero Manuel Marronquín y Rivera para llevar a cabo **los estudios relativos a obtener una provisión de agua potable suficiente y pura**, haciéndola llegar con presión a los pisos más altos de las casas. Marronquín presentó, al efecto, un pormenorizado estudio sobre las características que debería reunir la red de distribución, así como las posibilidades para emplear como fuentes de abastecimiento los manantiales de Xochimilco”¹⁴.

También podemos enunciar el monopolio del saneamiento, tanta era la impureza física de la ciudad de México; que el gobierno esforzándose para mejorar las condiciones higiénicas; otorga “al ingeniero Roberto Gayol para emprender trabajos formales de saneamiento, mediante la construcción de una serie de colectores en los que desembocaban las atarjeas, lavadas éstas con las aguas del canal de la Viga; y comenzadas estas obras en 1893, fueron concluidas sus bases, siete años después.”¹⁵

Mientras tanto, también fue concedida a la compañía norteamericana Read and Campbell y Bucyrus la construcción del desalojo del drenaje ciudadano, mediante la construcción de un canal de 47.5 kms. de longitud y de un túnel de 10 mts., con profundidad de 100 mts., tan importante fue esta obra que facilitó el saneamiento de la ciudad; además de la pavimentación y la provisión de agua potable.

¹²Bulnes, Francisco. *El verdadero Díaz y la Revolución*. Edit. del Valle de México S.A. de C.V. México 1920, p. 139.

¹³ *ibidem*, p. 142.

¹⁴ José Ceballos, cit. pos., Valadés, José C. *El Porfirismo*. Tomo II “El Crecimiento II”. 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987, p. 101-102.

¹⁵ *El Mundo, Méx.*, cit. pos. *ibidem*, p. 105.

“Fue para 1889, que la ciudad ve extenderse el servicio del alumbrado público, 300 luces de arcos voltaicos de 2000 velas, quinientas luces de gas hidrógeno, 1130 luces de trementina y nafta y 123 de aceite. Nueve años más tarde, ha disminuido la iluminación con gas hidrógeno para ser substituida con lámparas de 1200 bujías, agregándose 400 luces de trementina y nafta, pero, en 1898, el ayuntamiento contrata primero con Siemens y Halske, y después con la Mexican Electric Works la instalación completa del alumbrado eléctrico en las calles de la capital, con lo cual empieza a desaparecer los viejos faroles.”¹⁶

Así pudiéramos enunciar una serie de Obras Públicas que se realizaron en ese periodo, pero la importancia es como se llevó a cabo la toma de decisión para conceder las Adquisiciones Públicas y la construcción de Obras Públicas.

Para concluir con este punto, podemos decir que en la época de Don Porfirio Díaz el procedimiento de adquisiciones y obras públicas fue nulo, ya que no existió una competitividad económica entre diversas compañías constructoras o comerciales, que pudieran ofrecer mejores condiciones para la conveniencia de la economía mexicana, sino que las compañías proveedores de bienes y servicios de aquellos días fueron a elección del general Díaz y sus más allegados colaboradores, pudiéramos decir que para beneficio personal y no para beneficio gubernamental, en consecuencia no hubo un beneficio poblacional.

IV. Epoca Moderna.

Hemos llegado al final de nuestro estudio histórico, concluiremos con las Adquisiciones y Obras Públicas en la actualidad; analizaremos comparativamente tres leyes: **La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (D.O.F. 08-02-85)**, **La Ley de Obras Públicas (D.O.F. 30-12-80)** y **la actual legislación denominada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas** correspondiente a la fusión de las dos leyes anteriores, esta última publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1993 entrando en vigor a partir del primero de enero de 1994.

A través del tiempo y de tantos tropiezos administrativos, el gobierno federal optó por implementar un procedimiento administrativo mediante el cual se le facilitara el manejo y ejercicio de los recursos económicos públicos en cuanto a la adquisición de bienes o servicios y la construcción de obras públicas; es así como existieron dos leyes específicas para regular esta actividad que fueron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obras Públicas, estas leyes contemplaron la figura de la licitación pública, licitación privada, restringida y la contratación directa.

El Profesor Manuel Lucero Espinosa nos señala que “la licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus contratantes, salvo las excepciones establecidas en la Ley, y que consiste en una invitación

¹⁶ Manuel González Cosío, *cit. pos. idem*, p. 106-107.

dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas, para seleccionar la más conveniente.

La Licitación Privada ... 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 ... se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados ... la invitación debe recaer en personas que reconocidamente sean consideradas como las más capaces para cumplir con los pedidos o la prestación de servicios o la realización de obras públicas, pues la licitación privada no debe ser una oposición entre personas sin aptitud o competencia sino entre quienes reúnan esa condición, para que entre ellas se elija la mejor oferta.

La licitación restringida es aquella en la cual sólo pueden intervenir personas físicas o jurídicas que reúnan determinadas condiciones ... como determinada idoneidad especial, capacidad productiva mínima, la posesión de determinadas maquinarias o procesos de producción en otras condiciones similares.

Contratación directa es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno. En la contratación directa, la 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 ... La Administración en ejercicio de sus facultades de contratación debe velar por los intereses públicos, ya que una contratación mal efectuada puede perjudicar esos intereses."¹⁷

Sin embargo nos referiremos al concepto de Licitación Pública, porque es el medio a través del cual la Administración Pública procede a llevar a cabo una adjudicación pública para cualquier adquisición u obra pública.

La licitación pública beneficia en varios aspectos, uno de ellos es el desarrollo económico, social y cultural del país; porque permite a los gobernados participar voluntariamente en estos eventos; pero fundamentalmente fue creada para controlar la transparencia y buen manejo del presupuesto autorizado para estos fines; por lo mismo, los funcionarios públicos deben de contar con principios de moralidad administrativa, en los cuales se incluyen la eficacia, eficiencia y honradez, ya que es indispensable este marco de actuación pues de ello dependerá que tengamos una Administración Pública más honesta y profesional, de esta manera se trata de evitar complicidad entre funcionarios, contratistas o proveedores.

Antes de que se convoque a una licitación pública, el gobierno debe considerar el aspecto económico, es decir, la autorización presupuestaria, porque cada contrato representa un compromiso que afecta al gasto público y debe de existir una partida presupuestal con fondos disponibles; en caso de que el compromiso rebase las asignaciones presupuestarias, es necesario contar con autorización previa que es otorgada por los órganos de control presupuestal competentes.

¹⁷ Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública*. 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993, p. 39.

Una vez contando con el presupuesto líquido, entonces se puede proceder a convocar a la Licitación Pública, debiendo de elaborar las bases o pliego de condiciones materia del mismo acto; para que los interesados puedan presentar sus ofertas las que deben de cubrir ciertos requisitos como son:

a) Las personas físicas o jurídicas que participen deben contar con capacidad jurídica para celebrar un contrato.

b) La oferta debe ajustarse a las condiciones requeridas por la licitante entre las que se encuentran: origen del bien cotizado, garantía de seriedad y carta compromiso; puntualizar bien el catálogo de conceptos, unidades de medición y contenido de trabajos; calidad, cantidad, fecha, lugar de entrega de los bienes; la forma de la oferta que debe ser por escrito, firmada por el proveedor, clara e incondicional y secreta.

A su vez los funcionarios responsables se dan a la tarea de analizarlas con el fin de obtener la mejor oferta de compra en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad en beneficio del Estado.

A lo anterior el Profesor Manuel Lucero Espinosa escribe “algunos autores señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que, consideran que la elección del cocontratante se basa exclusivamente en la simple determinación de la persona que ha ofrecido el precio más bajo. Esto resulta inexacto, toda vez que si bien la licitación tiene como finalidad el seleccionar al licitador que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la Administración, el precio más bajo dista mucho de representar las condiciones más convenientes.”¹⁸

Por lo anterior, observamos que el análisis de las ofertas representa una gran responsabilidad, y es aquí donde se deben de aplicar los “principios de moralidad administrativa” de los funcionarios públicos, de los que ya hablamos: eficiencia, eficacia y honradez; toda vez que de la evaluación que hagan, dependerá el beneficio de los mexicanos, puesto que deben de favorecer al proveedor que ofrezca un artículo durable, a un precio considerable, en las mejores condiciones de pago y no al que ofrezca un precio menor, por un artículo de baja calidad; aunque las condiciones de pago sean accesibles.

Por lo que respecta a la honradez de los funcionarios públicos se debe de manejar desde el momento en que se convoca a la Licitación Pública; toda vez que la Licitación Pública se rige por principios jurídicos; Manuel Lucero Espinosa “señala como principios esenciales o fundamentales que la rigen a la concurrencia, igualdad, publicidad y oposición o contradicción.”¹⁹

La concurrencia se refiere a la participación de un mayor número de concursante (ofertas), lo cual permite tener una variedad de cotizaciones, y así poder obtener la mejor oferta, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc..

La igualdad es muy importante, porque es así como se lleva a cabo una confrontación entre oferentes, poniéndolos en un mismo plan de condiciones y sin favoritismos.

¹⁸ *ibidem*, p. 29.

¹⁹ *idem*, p. 33.

La publicidad, su nombre nos lo dice, todo el procedimiento debe ser público, desde la convocatoria a formular ofertas hasta la adjudicación del pedido; las ofertas se deben de abrir ante todos los concursantes y la adjudicación sigue el mismo procedimiento.

La oposición o contradicción “deriva a su vez del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de las demás y, a su vez, para defender la propia, de las impugnaciones de otros.”²⁰ Por último es necesario recalcar que las Adquisiciones Públicas que han sido analizadas y adjudicadas, se deben notificar al oferente seleccionado, por lo tanto la Administración Pública se encuentra en posibilidad de efectuar el pedido del bien o servicio correspondiente, y es necesario que se formalice o instrumente el contrato dentro del plazo que marca la ley.

Por lo que respecta a las Obras Públicas y para efectos de esa Ley en su artículo 2º, obras públicas es todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley. Este artículo considera la realización de una obra pública, es decir, la construcción, instalación, mantenimiento, reparación o hasta la demolición de un inmueble, perforación, extracción y también la explotación y desarrollo de los recursos naturales.

El trámite administrativo para la realización de estas obras es muy similar al de las adquisiciones porque toda obra pública debe realizarse con fondos públicos y se encuentra sujeto a la autorización presupuestal correspondiente, previsto en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y desde luego a la Ley de Obras Públicas, debiendo de elaborar con antelación un programa anual de obra pública.

“Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos, en los cuales establecerán:

- I. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- II. Las acciones que se han de realizar y los resultados previsibles;
- III. Los recursos necesarios para su ejecución y la calendarización física y financiera de los mismo, así como los gastos de operación, y
- IV. Las unidades responsables de su ejecución.”²¹

Una vez aprobado por los órganos de gobierno, los programas y presupuestos de las obras públicas, se envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su análisis, aprobación e incluso en el proyecto de presupuesto de egresos respectivo; a fin de verificar la relación existente entre el programa y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez que las autoridades correspondientes cubran todas estas etapas entonces proceden a elaborar las bases o pliegos de condiciones para poder publicar la convocatoria; e iniciar con la recepción de ofertas, es en este momento donde varía los procedimientos de

²⁰ *ibid.*, p. 35.

²¹ *id.*, p. 70.

licitación de las adquisiciones públicas y de las obras públicas, toda vez que los oferentes deben cumplir con ciertos requisitos de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

- 1.- Capital contable mínimo requerido, comprobable con base en los últimos estados financieros auditados o en su última declaración fiscal;
- 2.- Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, según su naturaleza jurídica;
- 3.- Registro en su caso, actualizado ante la Cámara de la Industria que le corresponda;
- 4.- Relación de los contratos de obras en vigor que tengan celebrado tanto con la Administración Pública, como con los particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer desglosado por anualidades;
- 5.- Capacidad técnica, y
- 6.- Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos del artículo 37 de la ley.

Los anteriores son requisitos que el estado solicita para contar con la seguridad de que se esta contratando con una empresa que trabaje con seriedad; para evitar conflictos y asegurar que el erario público no sufra un quebranto.

Satisfechos tales condiciones y cubierta la convocatoria los interesados tendrán derecho a presentar ofertas; sin embargo las ofertas también cuentan con ciertos requisitos; entre ellos encontramos los siguientes:

- a) Que sea presentada por persona con capacidad jurídica o por su representante.
- b) Contar con capacidad civil o mercantil.
- c) No contar el oferente con ningún vínculo con el servidor público que tome directamente la decisión de adjudicar el contrato, o con su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.
- d) No encontrarse en mora, por causa imputable al oferente, respecto del cumplimiento de otro u otros contratos que hayan afectado los intereses de la convocante.
- e) Deben de anexar una garantía de seriedad y una carta compromiso de los trabajos, por un monto del 5% del importe de la proposición; obligándose el oferente a mantener la oferta hasta la fecha del fallo.
- f) Datos específicos en cuanto a las unidades de medición, precios unitarios datos básicos del costo de materiales, programa de ejecución de los trabajos, relación de maquinaria y equipo de construcción, etc..

Una vez recibidas las ofertas con esta serie de datos, se debe de llevar a cabo públicamente la apertura de las mismas, inmediatamente después se lleva a cabo el análisis de las ofertas tomando en cuenta como lo dijimos en el procedimiento de Adquisiciones Públicas; la oferta más conveniente en cuanto a precio, calidad y financiamiento a favor del presupuesto federal, adjudicando la oferta más solvente y más conveniente, efectuada la adjudicación; se lleva a cabo la firma del contrato dentro del término de ley.

La celebración del contrato constituye el acuerdo de voluntades entre el órgano licitante y el particular licitador. Independientemente de las cláusulas que resulten convenientes a las particularidades de cada contrato, el modelo de contrato que deben de adoptar lo da a conocer de manera general la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el artículo 40 del reglamento de la Ley de Obras Públicas e incluye lo referente a:

I.- La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato y la partida presupuestal que se afectará, así como la fecha de iniciación y terminación de los trabajos;

II.- Los porcentajes, números y fechas de las exhibiciones y amortizaciones de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de los materiales;

III.- La forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos, el cumplimiento del contrato y, en su caso, convenio;

IV.- Los plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones;

V.- Los montos de las penas convencionales, que son aplicables al contratista por días de atraso en lo convenido en el contrato.

En caso de que no se llegara a formalizar el contrato dentro de la fecha pactada, el adjudicatario perderá la garantía de seriedad de su oferta y el licitante podrá adjudicar directamente el contrato al oferente que haya ocupado el siguiente lugar, pero si el caso es al contrario; el adjudicatario podrá negarse sin ninguna responsabilidad, a realizar la obra; y la convocante se vera obligada a devolver la garantía de seriedad otorgada e indemnizar al adjudicatario los gastos no recuperables.

De esta manera el Estado llevó a cabo el procedimiento administrativo de las Adquisiciones y Obras Públicas hasta 1993; con leyes por separado pero siendo muy similar el procedimiento de compra. Pero con fecha 30 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley denominada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en la cual fueron reunidas las dos leyes anteriores en una sola.

El Procedimiento de Adquisiciones y Obras Públicas en esta nueva legislación es muy parecido, puesto que se sigue contemplando a la Licitación Pública como medio de compra de bienes, arrendamientos, servicios y construcción de obras públicas.

“Para efectos de esta ley entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

I. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra;

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

III. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no implique modificación alguna al propio inmueble;

IV. La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila, seguros, transportación de bienes muebles; contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles;

V. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles, y

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

En todos los casos en que esta Ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y prestación de los servicios relacionados con la obra pública. (art. 3º LAOP)

Así como también considera como Obras Pública a:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes muebles;

II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo;

III.- Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;

IV.- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; 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 en el subsuelo;

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

VII. Todos aquéllos de naturaleza análoga.²²

²² Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. D.O.F. 30-XII-93.

Actualmente se sigue considerando a cualquier contrato de adquisiciones o de obra pública como un compromiso; puesto que sigue afectando al gasto público; y esta erogación esta sujeta a las disposiciones específicas del presupuesto anual de egresos de la federación y del gobierno del Distrito Federal; así como lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, como lo estudiamos en nuestro primer capítulo. Pero también deben de planearse, programarse y presupuestarse las adquisiciones y obras públicas de cada dependencia o entidad y se deben de ajustar a los objetivos y prioridades que marca el Plan Nacional de Desarrollo mediante los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que le correspondan. No abundaremos en este tema, ya que como lo expusimos anteriormente fue estudio de nuestro primer capítulo.

De acuerdo con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 30, "Las adquisiciones, arrendamientos y servicios; por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas"²³

El sistema administrativo mexicano cuenta con varios tipos de adjudicación de contratos en los que figura:

- a) La Licitación Pública, y
- b) La Invitación restringida; que a su vez se subdivide en:
 - Invitación a cuando menos tres proveedores o contratista; según el caso y;
 - La adjudicación directa

A continuación daremos una breve explicación de cada una de ellas.

Licitación Pública.- se lleva a cabo a través de una convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que se abrirán públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. (art. 30 LAOP)

Adjudicación habiendo invitado por lo menos a tres proveedores.- como su nombre lo dice, este procedimiento convocara a cuando menos tres proveedores, de los bienes y servicios solicitados que cuenten con capacidad de respuesta inmediata así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios; y

Adjudicación directa.- Es aquella en la cual las dependencias y entidades adjudican un pedido o contrato directamente al proveedor.

En cuanto a los contratos de Obra Pública, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 57 prevé que "podrán ser de dos tipos:

- I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo determinado,

²³ *ibidem*

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido. Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por actividades principales.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajuste de costos.

Los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a precio alzado.

Las dependencias y entidades podrán incorporar las modalidades de contratación que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de la obra, siempre que con ello no se desvirtúe el tipo de contrato con que se haya licitado.”²⁴

Con esto damos por terminado este capítulo, en el cual hicimos una recopilación histórica de las Adquisiciones y Obras Públicas en el transcurso de las diversas etapas por las que ha vivido nuestra nación mexicana, además de poder apreciar la gran diferencia que existió entre una etapa y otra del control de las multicitadas Adquisiciones y Obras Públicas por parte de las autoridades. Para nuestra opinión, el procedimiento administrativo con el cual contamos actualmente; pretende que los servidores públicos actúen honradamente conforme lo dicta la ley, para no seguir en la misma corrupción administrativa y económica que como ya lo observamos, traemos arrastrando desde tiempos inmemoriales y que hasta nuestros tiempos todavía existen y por lo tanto, nos siguen afectando. Esta situación ha acarreado daño al erario federal y a la población mexicana, como lo he repetido infinidad de veces en estos dos capítulos, por lo que vemos necesario la aplicación de la ley en su estricto orden, para que efectivamente se sancione conforme la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prescribe.

²⁴ *idem*

CAPITULO TERCERO

LAS AUTORIDADES Y SU COMPETENCIA

Bien cabe estudiar de qué manera contribuyen las autoridades o hasta dónde llega la competencia de las mismas para que el gobierno pueda celebrar actos de adquisiciones y obras públicas; analizar que hay detrás de un acto de licitación pública, cómo es posible las compras y la construcción de obras públicas que realizan año con año las Dependencias y Entidades Gubernamentales.

Por las razones antes expuestas trataremos durante este capítulo la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y las diferentes autoridades del Poder Legislativo entre ellas la Contaduría Mayor de Hacienda, la Dirección General de Auditoría de Obra Pública y la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31 nos señala : “ A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público federal y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

...X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;

...XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

...XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXII.- Se deroga.

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

...XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”¹

Nosotros nos adentraremos un poco más a lo que es la competencia de esta Secretaría. Podemos observar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene para formular la política financiera, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas, precios y tarifas de bienes y servicios del sector público federal. A través de las Direcciones Generales elabora un estudio de los gastos que les son permitidos a las entidades paraestatales y dependencias públicas; entre ellos encontramos las adquisiciones y obras públicas que año con año son proyectadas dentro del presupuesto de cada Dependencia o Entidad; además propone las fuentes de crédito y financiamiento, provenientes del exterior o de organismos nacionales, lo anterior con la finalidad de que haya un equilibrio entre los recursos con los que cuentan y aquellos gastos que tienen dichos órganos públicos.

Lleva a cabo el proceso de recaudación de contribuciones, realiza inspecciones vigilando que se cumplan las obligaciones fiscales e impone las sanciones si se comete alguna infracción.

En cuanto a las aduanas, determina su establecimiento, regula la entrada y salida de mercancías del país, las valúa para determinar el impuesto que pagarán. Coordina los servicios aduanales en aeropuerto para que los pasajeros en vuelos internacionales hagan el pago del impuesto respecto a mercancías que entren o salgan del país.

Asimismo, la Secretaría conjuntamente con los estados de la república, calculan las cantidades que provienen de los impuestos recaudados, que pertenecen a los estados y a los municipios. Propone las prioridades económicas y sociales de la política de desarrollo.

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976. Modificada por última vez el 15 de mayo de 1996.

Toma en consideración los proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incluirlos en el presupuesto de la Federación. Define también el monto global de gasto público y determina el presupuesto a que deberán sujetarse dichas dependencias y entidades. Integra el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; define la forma en que han de rendir información sobre los subsidios y transferencias que las entidades otorgan.

De manera procedimental la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con la Procuraduría Fiscal de la Federación que representa a la Federación en controversias fiscales, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República. También cuenta con la Tesorería Fiscal de la Federación recolecta todos los ingresos que recibe la Secretaría de Hacienda, maneja el movimiento de los fondos para controlar el patrimonio de la federación, controla las inversiones financieras del gobierno federal y participa en la emisión de títulos de deuda pública.

II. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

“La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada el 29 de diciembre de 1982 con el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la finalidad fue la de impulsar la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano, y el sistema de control y fiscalización del gasto público para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva, es decir el manejo honesto de los recursos públicos; la gestión pública más ágil en los trámites gubernamentales que lleva a cabo el ciudadano con el gobierno; y por último el desempeño honrado de los servidores públicos evitando y previniendo anomalías.”²

Para determinar con exactitud la competencia de esta Secretaría, recurrimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37 la cual prescribe: “corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

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

² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Comentada por Mónica Alducin y Ana Paula Domínguez, Editorial SISTA, S.A. de C.V., 1996, p. 141.*

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

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y 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 Administración Pública Federal;

IX.- 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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

...XIII.- 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;

...XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos

de ley, y en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

...XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier propósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes Inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”³

“A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspección del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, establecer bases para regular las auditorías a Dependencias y Entidades de la Administración Pública y efectuar éstas; conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario correspondiente; **regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de bienes inmuebles de propiedad federal** cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad; llevar los registros patrimoniales de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares por motivo de convenios o contratos celebrados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”⁴

³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976. Modificada por última vez el 15 de mayo de 1996.*

⁴ *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 187.*

Para lograr estos objetivos; utilizaron entre otros instrumentos a la Auditoría Pública, a través de la cual llevan a cabo una revisión a los recursos financieros, humanos y materiales, para su buen uso, económicamente hablando, sin despilfarros, determinando y previniendo posibles irregularidades.

La Secretaría establece las normas para realizar las Auditorías Internas, ya que cada dependencia cuenta con una Unidad de Contraloría Interna, que además de verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos federales, recibe las denuncias hechas a los servidores públicos.

A fin de garantizar la legalidad y neutralidad de las revisiones la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contrata los servicios de auditores independientes, para evaluar y revisar el buen desempeño de las entidades y dependencias.

Dentro de las funciones de la Secretaría encontramos también el control de la situación patrimonial de los servidores públicos, manejándolo mediante una declaración anual, encontrándose obligados a presentarla las personas que ocupen puestos de mandos medios y superiores. En este caso la ciudadanía coopera directamente en la denuncia de los Servidores Públicos que cometan actos que contravengan las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de un Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía de la Contraloría Interna, la cual da seguimiento al procedimiento hasta llegar a la conclusión satisfactoria. También atiende las inconformidades presentadas por los proveedores de la Administración Pública Federal; por considerar que sus derechos fueron afectados; recibe, tramita y resuelve.

III. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

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

...XXIX.- Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente,

XXX.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”⁵

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas al respecto señala en sus artículos 9 y 26 que:

“Art. 9.- Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará las reglas que derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, deban observar las dependencias y entidades.

Para la expedición de las reglas a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tomará en cuenta la opinión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría, elabora y conduce las políticas generales de la industria, comercio interior y exterior, precios y abasto de bienes y servicios del país. Regula los precios con el fin de proteger al consumidor ante alzas excesivas y fomenta el comercio para el crecimiento económico del país.

... Art. 26 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará en su caso, los bienes y servicios de uso generalizado que en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades, ya sea de manera conjunta o separada, con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias de desarrollo.”⁶

Dentro de sus funciones propone los lineamientos para desarrollar las franjas fronterizas, promoviendo la creación de industrias maquiladoras, la operación de centros comerciales y de abasto en estas zonas.

Para fomentar el comercio exterior; propone estrategias para el intercambio de bienes y servicios dentro de las negociaciones internacionales; ya sean multilaterales, regionales o bilaterales; encargándose del sistema de información de todo lo anteriormente mencionado. Promueve sistemas de defensa contra las prácticas desleales del comercio internacional, con la finalidad de defender los intereses de los exportadores mexicanos, asistiéndolos técnicamente en una acción de deslealtad comercial que los perjudique.

Propone las cuotas arancelarias para los productos extranjeros; tramita los permisos de exportación e importación para dicho fin.

Para las negociaciones comerciales internacionales, establece las políticas de negociación, para la participación de México en acuerdos bilaterales, trilaterales y multilaterales. También se encarga de coordinar el trabajo legal de las negociaciones, dar seguimiento a

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976. Modificada por última vez el 15 de mayo de 1996.

⁶ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993.

los tratados en los que participe México y vigilar el cumplimiento de las reglas de origen que se hayan negociado con otros países.

En caso de emergencia, la Secretaría tiene la facultad de diseñar políticas de comercio exterior y de proponer programas para la modificación de aranceles y la aplicación de medidas de regulación.

En cuanto a la Industria e Inversión Extranjera su participación es importante, puesto que estimula y regula el desarrollo industrial metalúrgico, industria química y mecánica, dentro de estas entran los bienes de consumo y de capital. Induce a las empresas a la aplicación de tecnología que incremente la calidad y rendimiento de la planta productiva.

Da trámite a los registros de patentes y marcas, de licencias de suelo, modelos industriales, nombres y comerciales; publicándolos en la Gaceta de Invenciones y Marcas.

Analiza y determina que industrias se les considerará como micro, pequeña y mediana para expedir sus atribuciones; asesora a los inversionistas nacionales en proyectos relacionados con éstas, ayuda a realizar los trámites para obtener apoyo financiero y coinversiones.

Vigila el cumplimiento de las normas de calidad obligatorias en los productos; cuenta con la información comercial y características de las etiquetas, empaques, envolturas y envases de toda clase de productos, así como su peso y contenido neto. Fija los precios de los productos nacionales o de importación de consumo popular, que se encuentran sujetos a control oficial.

Procura el abasto suficiente de los productos básicos, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgan estímulos y subsidios a la producción, distribución y comercialización de los mismos, por otro lado determina los artículos que son socialmente necesarios y que integran el paquete básico de consumo popular.

Es importante señalar que la Secretaría modifica el marco regulatorio de la actividad económica nacional cuando alguna norma obstaculice la eficiencia y productividad del país.

En síntesis podemos decir que a la Secretaría le corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país.

IV. Poder Legislativo. Cámara de Diputados.

Por lo que toca a las facultades tributarias que el Congreso de la Unión ejercita como asamblea única, y que generalmente entrañan obligaciones, en el sentido de ser estas las facultades que deben cumplirse puntualmente en cada periodo ordinario de sesiones, se precisa un mejor control para el gasto público, al exigirse expresamente una acuciosa comprobación entre las partidas presupuestadas y las entidades gastadas.

Antes de comenzar a estudiar específicamente las funciones de la Cámara de Diputados atendiendo a la naturaleza de sus actos, es necesario señalar que es, precisamente, el distinto

origen y naturaleza de cada una de las Cámaras que unidas integran el poder legislativo federal, la motivación fundamental de la diferencia de facultades conferidas a cada una de ellas. A los diputados como representantes directos de la voluntad popular, se atribuyen aquellas funciones que más directamente atañen al pueblo, como por ejemplo la haciendaria.

La Cámara de diputados tiene dos funciones una de carácter político y otra de carácter hacendario, para efecto de nuestro trabajo estudiaremos sólo la segunda; la cual abarca entre su competencia la vigilancia de las funciones de la Contaduría Mayor; la discusión y aprobación anual del presupuesto, etc., como a continuación lo estudiaremos.

a) Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; ejerciendo funciones de Contraloría, como tal sus atribuciones son:

1.- Verificar a las autoridades como son:

- a) El Poder Legislativo
- b) El Poder Judicial
- c) La Presidencia de la República
- d) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- e) El Departamento del Distrito Federal
- f) Los organismos descentralizados
- g) Las empresas de participación estatal mayoritaria
- h) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal; el Departamento del Distrito Federal.

- Si Realizan sus operaciones conforme a derecho; es decir con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, cumpliendo con la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

- Si ejercen correcta y estrictamente el presupuesto autorizado conforme a los programas y subprogramas aprobados;

- Si ajustan y ejecutan los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas.

- Si aplican los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley;

- Si fiscalizan los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal; a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

- Si ordenan visitas, inspecciones, practican auditorías, solicitan informes, revisan libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado eficientemente y de conformidad con las leyes aplicables;
- Si revisan las auditorías practicadas por los auditores externos;
- Si establecen la línea de trabajo para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.
- Si turnan a las autoridades competentes las presuntas responsabilidades de los servidores públicos.

“La Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.”⁷

La finalidad de la Cuenta Pública, es la de determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las Leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen la materia, verificar también si se comprueba que el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si en verdad se cumplieron con las metas proyectadas.

Dentro de la revisión está comprendida la verificación de las partidas de ingresos y egresos, desde el punto de vista legal, económico y contable del ingreso y del gasto público; la exactitud y la justificación de cobros y pagos hechos, relacionándolos con los precios y tarifas autorizadas o de mercado, además de las cantidades erogadas.

La Contaduría Mayor de Hacienda, como ya lo explicamos actúa como Contraloría: por lo tanto practica auditorías con la finalidad de verificar si las operaciones que llevaron a cabo las entidades se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron oportunamente; en forma veraz y en términos accesibles de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

Pretende también determinar si las entidades revisadas cumplieron con la recaudación de los ingresos y la buena aplicación de sus presupuestos como se prescribe en las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; además de las otras leyes fiscales, especiales y reglamentos. Por último cabe resaltar la importancia de determinar si las entidades cumplieron con eficiencia los objetivos y metas fijadas en los programas relacionados con recursos humanos, recursos

⁷ *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.*

materiales y financieros que deben ser aplicados conforme a los Presupuestos, además de que cada entidad auditada debe informar a la Contaduría Mayor de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos u obligaciones a fin de verificar si de sus términos y condiciones pudieron derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal que afecte a la Cuenta Pública o implique el incumplimiento de alguna Ley.

b) Dirección General de Auditoría de Obra Pública.

Dentro de las unidades administrativas que coadyuvan con la Contaduría Mayor de Hacienda encontramos a la Dirección General de Auditoría de Obra Pública la cual tiene las siguientes atribuciones:

I.- Practicar auditorías, visitas e inspecciones, conforme a los programas que autorice el Contador Mayor de Hacienda, a fin de comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y destino de las obras públicas y otras inversiones físicas a cargo de las dependencias y entidades públicas se hayan ajustado a la legislación y a la normatividad aplicables, que las erogaciones correspondientes hayan estado debidamente comprobadas y justificadas, y que los trabajos se hayan efectuado con eficiencia, eficacia y economía;

II.- Proponer a sus superiores jerárquicos el personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo y, en su caso, comunicarles los cambios que se efectúen al respecto;

III.- Establecer y mantener comunicación con las dependencias y entidades públicas para facilitar la práctica de las auditorías, visitas e inspecciones a su cargo, de acuerdo con las normas que al respecto dicte el Contador Mayor de Hacienda;

IV.- Requerir a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a los Poderes de la Unión y a los particulares y terceros que hubieren celebrado operaciones con las dependencias y entidades sujetas a revisión, de acuerdo con su competencia, la información y documentación que sea necesaria para realizar las labores de fiscalización que le asigne este reglamento o el Contador Mayor de Hacienda.

V.- Recabar, integrar y presentar a la Dirección General Jurídica, previo acuerdo con sus superiores jerárquicos, la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que procedan como resultado de las irregularidades que detecte en las visitas, inspecciones y auditorías.

VI.- Informar a la Dirección General Jurídica de las irregularidades que descubra en el ejercicio de sus atribuciones y que puedan constituir delitos, y coadyuvar con esa unidad administrativa en la obtención de los elementos necesarios para formular las denuncias respectivas;

VII.- Elaborar y someter a la consideración de sus superiores jerárquicos las recomendaciones que, en el ámbito de su competencia, se deban formular a las dependencias y entidades públicas;

VIII.- Dar seguimiento a las recomendaciones a que se refiere la fracción anterior; y

IX.- Emitir los dictámenes, opiniones e informes que se deriven de las visitas, inspecciones y auditorías que practique.”⁸

Para el mejor funcionamiento de las Cámaras fueron creadas diferentes Comisiones, dentro de estas, encontramos la de Programación, presupuesto y cuenta pública, de la cual haremos una breve referencia.

c) Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública tiene su fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General que a la letra dice “La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones... Las comisiones de la Cámara estarán facultadas para solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

Art. 43.- Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

...II.- ... Programación, Presupuesto y Cuenta Pública...”⁹

Estas comisiones son integradas durante el mes de septiembre del año en que se inicia la Legislatura. Para el despacho de los negocios de cada una de las Cámaras serán nombradas, comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.

Cada Cámara a su criterio podrá aumentar o disminuir el número de comisiones y subdividir las en los ramos correspondientes, según lo exija el despacho de los negocios y la urgencia de los mismos.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta, será nombrada por la Cámara de Diputados el tercer día útil del período ordinario de sesiones de cada año y será por medio del escrutinio secreto y por mayoría de votos. Una vez nombrada esta, inmediatamente le pasarán el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo. La Comisión de Presupuesto y Cuenta tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Cabe mencionar que la Comisión seguirá funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo.

La comisión a través de su presidente, podrá pedir cualquier archivo de las oficinas de la Nación, los documentos que estimen necesarios para el despacho de los negocios, debiéndoles de ser proporcionados, en el caso de que alguna autoridad se niegue a proporcionarla, la Comisión se encuentra autorizada para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

⁸ Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988.

⁹ Ley Orgánica del Congreso General. Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1994.

Después de la revisión que hicimos por separado de la competencia de cada una de las autoridades que participan en la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública; se nos hace indispensable conjuntar funciones y hacer un breve análisis de cómo fusionadas éstas se llega a una figura llamada licitación pública, procedimiento a través del cual se adjudica una adquisición.

Para llevar a cabo una licitación pública se deben de cumplir varias etapas:

- 1.- Autorización presupuestaria
- 2.- Preparación de las bases o pliegos de condiciones
- 3.- Publicación de la convocatoria
- 4.- Presentación de ofertas o propuestas
- 5.- Apertura de ofertas
- 6.- Adjudicación, y
- 7.- Formalización del contrato.

Todas ellas procedimentales; por lo que sólo nos referiremos a la primera de ellas, en esta etapa nos encontramos con que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa en la autorización del presupuesto para la ministración de fondos de acuerdo con los programas y metas correspondientes, pues la celebración de contratos por parte de la Administración Pública Federal representa un compromiso que afecta al gasto público; para realizarlo debe existir la partida presupuestal disponible, a la cual se le aplicará el gasto, previamente autorizado a través del Presupuesto de Egresos que anualmente es proyectado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el visto bueno del Ejecutivo Federal; además de formular también el programa del gasto público federal. La Secretaría podrá reservarse la autorización de recursos y solicitar en el caso de las Dependencias, a las Coordinadoras de Sector la revocación de las autorizaciones, que a su vez, hayan otorgado a sus entidades coordinadas.

Por otro lado, encontramos que en algunos casos es necesario contar con la autorización previa a la contratación, debiendo de ser otorgada por los órganos de control presupuestal competentes; por ejemplo, cuando el contrato rebase las asignaciones presupuestales aprobadas para el ejercicio en que se celebren los compromisos respectivos, o en el caso de que tales compromisos se tengan que afrontar con créditos internos o externos; en este supuesto además de tener competencia la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** por realizar o autorizar el uso del crédito público; trabaja conjuntamente con la **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**; pues dentro de su competencia está la de registrar los precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios, que deben regir para el sector público, dictamina sobre los contratos o pedidos respectivos; además autoriza las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, autoriza las bases de las convocatorias para realizar concursos o licitaciones internacionales, determina, en su caso, los bienes y servicios de uso generalizado, que podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades, ya sea de manera conjunta o separada, a fin de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad. No debemos olvidar que la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública; se deben sujetar a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales y por supuesto a las previsiones contenidas en los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, programas de obra pública que las dependencias y entidades

están obligados a formular a más tardar el 31 de marzo de cada año. Estos programas se remitirán a la Secretaría de Comercio quien para efecto informativo, podrá llevar a cabo la integración correspondiente.

“ El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los recursos económicos del Gobierno Federal y del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En este sentido la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, reglamentaria de la disposición constitucional invocada, establece los principios y procedimientos a efecto de que las operaciones mencionadas, se lleven a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, cuya apertura será pública, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.¹⁰

Ahora sí, después de estas etapas podemos pensar en comprar o llevar a cabo una obra pública (dígase la construcción o remoción), los servidores públicos responsables del área de adquisiciones deben hacer un estudio de las necesidades de la entidad o dependencia según sea el caso, después ratificar si existe partida específica para llevar a cabo el gasto, y si es así; entonces la licitación pública puede llevarse a cabo en todas sus etapas, pero que consecuencias tienen si no se cumple con lo establecido en la ley. Es aquí donde procede la autoridad de la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**; pues es la encargada de inspeccionar el buen ejercicio del gasto público federal, así como la congruencia que debe haber en los egresos. Vigila precisamente que se haya planeado antes de una compra, que se tenga recursos económicos, que haya buen funcionamiento, y que todas las etapas procedimentales se lleven exactamente, sin actos de corrupción, de mala fe, de favoritismos para poder obtener una remuneración ilícita proporcionada por los proveedores; si se presentan situaciones de este tipo se procederá inmediatamente a fincar el procedimiento administrativo disciplinario, mediante el cual se va a investigar hasta llegar a la resolución definitiva del procedimiento, siendo aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de contar con la obligación de hacer la denuncia penal ante el Ministerio Público.

El mismo procedimiento se sigue cuando existe alguna inconformidad por parte de un particular hacia un servidor público, ya sea por motivo de convenios o contratos celebrados con la administración pública federal o por actos de prepotencia, maltrato o incapacidad laboral para atender problemas que les competan.

“... Del conocimiento de las inconformidades que presentan ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los contratistas y proveedores al amparo del artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, se ha observado que un número

¹⁰ *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. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 1996.*

considerable de ellas se originan por imprecisiones u omisiones en la elaboración y contenido de las bases públicas para las licitaciones o bien, en su aplicación.

En este contexto, surge el imperativo de revisar con rigor los métodos de planeación de estos actos y su desarrollo, y a través de las atribuciones que le competen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en este campo, en el de las responsabilidades de los servidores públicos, adoptar y promover las medidas que fortalezcan la gestión transparente y eficaz de estas actividades."¹¹

Dentro de las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo también esta la de llevar el control de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, mediante la cual pueden detectar presuntas responsabilidades como el enriquecimiento ilícito. Conoce e investiga las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones correspondientes en términos de ley, y en su caso, presenta la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Por último cabe mencionar que dentro del Procedimiento de licitación pública la competencia de la Secretaría es la de cuidar que se cumpla con el procedimiento, y cuidar la imparcialidad de los servidores públicos.

a) Contaduría Mayor de Hacienda.

Dentro del procedimiento de licitación pública encontramos que la **Contaduría Mayor de Hacienda**, participa de manera que fiscaliza a nivel federal (hablamos de entidades, dependencias, paraestatales y el gobierno del D.F.) el gasto público, es decir que se encarga de verificar que todas estas autoridades hayan ejercido correcta y estrictamente el presupuesto autorizado, de acuerdo con los programas y subprogramas previstos en el proyecto anual de actividades. También verifica lo referente a los egresos, que estos hayan sido bien ejercidos y que no se hayan desviado recursos, es decir, que las partidas presupuestales asignadas para una determinada finalidad, se hayan utilizado para eso, todo lo anterior lo lleva a cabo a través de revisiones y auditorías que elabora personal capacitado (llamados auditores externos), si en estas sesiones de trabajo resultare alguna irregularidad de la cuenta pública, la misma Contaduría verifica que turnen las presuntas responsabilidades de los servidores públicos a las autoridades competentes.

Como nos indica el profesor Agustín Herrera Pérez "Claramente se expresa en la Ley Orgánica, que las funciones de la Contaduría Mayor son posteriores a la aplicación de la cuenta pública, puesto que precisamente revisan la legalidad de la aplicación de la misma, como se establece en los dos últimos párrafos del artículo 20:

La revisión no solo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal económica y contable del ingreso y del gasto público, y verificara la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

¹¹ *Ibidem.*

Si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su financiamiento ante las autoridades competentes.

De acuerdo a las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda, deberá detectar si se han causado daños o perjuicios estimables en dinero de la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, siempre con el motivo de la Cuenta Pública y en tal caso deberá promover el ejercicio de las acciones que correspondan ante la autoridad pertinente que en la época actual es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.¹²

b) Dirección General de Auditoría y Obra Pública.

La participación de este órgano dentro del procedimiento de la licitación de obra pública, es más específica, sigue más de cerca la fiscalización en cuanto a la adjudicación de la construcción o remodelación de una obra pública, puesto que practica auditorías, inspecciones, visitas, con la finalidad de comprobar que la planeación, adjudicación, ejecución y destino de las obras públicas a cargo de las dependencias y entidades federales se hayan regido por la legislación aplicable para evitar actos de corrupción; además del presupuesto y del análisis de las necesidades procedentes; debe de tomarse en cuenta que los trabajos se hayan efectuado con eficiencia, eficacia y economía; y esto es posible sólo mediante las auditorías que lleven directamente a los papeles de trabajo o a la obra en construcción o remoción, debiendo cooperar con estas actividades las autoridades auditadas, ya que los documentos de trabajo deben presentarse a la Dirección General Jurídica de la Cámara de Diputados en caso de detectar irregularidades, para ejercitar la acción legal que conforme a derecho proceda.

c) Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

Por último abarcaremos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, de esta Comisión no tenemos mucho de que hablar, sólo decir que sí interviene en el procedimiento de licitación pública, pero indirectamente, pues su función es la de estudiar, analizar y emitir su opinión fundamentada, acerca del proyecto del presupuesto anual, elaborado directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es a través de este como se lleva a cabo la autorización de la erogación de recursos.

Como hemos podido observar, las funciones de las autoridades debe de ser para satisfacción de la población en general, como nos lo plantea el Prof. Gabino Fraga "La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa la

¹² Herrera Pérez, Agustín: *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Editorial Carsa, S.A., México, 1995, p. 185-186.

organización especial... constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como **el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales** y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”¹³

A través de este capítulo, y por el análisis que llevamos a cabo; algunos se preguntarán, si es que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda ejercen la misma acción; a simple vista pudiéramos percibir que hay una duplicidad de funciones; pero aprovecharemos estas líneas para poder expresar las diferencias esenciales.

La Contaduría únicamente en nuestro procedimiento establecerá observaciones derivadas de los resultados de la auditoría y que a su juicio, no estén debidamente soportadas o justificadas promoviendo el financiamiento de las responsabilidades a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones que procedan.

Mientras que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituye directamente las responsabilidades administrativas a los servidores públicos que resulten responsables y aplican las sanciones que correspondan y en su caso, formula las denuncias ante el Ministerio Público, como lo enunciamos en su momento, pero consideramos importante señalarlo nuevamente para que no quede duda. La Contaduría es el órgano de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, además de ser una entidad fiscalizadora que cumple una acción desde el exterior de la Hacienda Pública, en contra posición con la verificación que se lleva a cabo desde el interior de la propia Administración.

Con todo lo anterior es evidente la diferencia entre el control legislativo ejercido por la Cámara de Diputados con el auxilio técnico de la Contaduría Mayor de Hacienda y el que realiza la Secretaría de la Contraloría, que se refiere al vasto campo de la administración pública, en esencia corresponde a su control interno o auto control de la misma administración.

¹³ *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, p. 191.*

CAPITULO CUARTO

PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS

Ante la gravedad de la situación económica actual, deben adoptarse toda clase de medidas que garanticen el exacto manejo de los recursos económicos federales para favorecer el desarrollo de la **Economía Nacional**.

Al estado corresponde como objetivo fundamental, alcanzar el bien común de toda su población y para ello es menester vigorizar el aparato burocrático existente, lo que desde luego no significa incrementar el número de dependencias o entidades, sino más bien definir sus competencias e implementar un control eficiente del manejo de recursos monetarios.

Para satisfacer los fines que tiene toda sociedad moderna, se establece una compleja estructura gubernamental, misma que se responsabiliza de recabar los ingresos necesarios que sirvan no solamente para su sostén sino también para garantizar la prestación de servicios, la ejecución de obras y la creación de bienes. Asimismo, resulta evidente que para dar cumplimiento a esos requerimientos, las dependencias y entidades de la Administración Pública deben efectuar enormes erogaciones dinerarias las que en todo caso, son controladas por distintas instancias:

Así hablamos de un control administrativo y/o de un control legislativo.

No basta que el dinero público sea manejado con probidad, exigible en todo momento sí, pero que por sí sola no se constituye en garante de la idoneidad del gasto; en tal virtud, se recurre a las licitaciones públicas, cuyo sentido consiste en proteger el interés público por una parte, y la certeza legal de los que pretenden la obtención de un contrato de obra o de servicio, o la adquisición de un bien federal para que concurre en limpia y abierta competencia. Sin embargo, las adquisiciones y las obras públicas son susceptibles de viciarse, ya por deshonestidad, ya por **lagunas** legislativas, creándose pues situaciones anómalas dentro de la Administración Pública o dígase mejor entre los servidores públicos la cual constituyen probables **Riesgos**.

I. Riesgos.

De acuerdo con el Manual de Auditoría de Adquisiciones en el Sector Público, publicado por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, consideramos como riesgos derivados de las operaciones de las Adquisiciones y Obras Públicas, los siguientes:

- a) Realizar pagos por mercancías no recibidas
- b) Afectar negativamente el proceso productivo o alguna otra actividad sustantiva debido a retrasos o incumplimiento en el programa de adquisiciones.

- c) Recibir mercancías o bienes fuera de las especificaciones pactadas, o efectuar pagos de mercancías a precios superiores a los autorizados.
- d) Concertar operaciones de compra con personas físicas o morales con las que existan conflictos de intereses tipificados en la legislación vigente.
- e) Celebrar operaciones que favorezcan a un proveedor en lo particular, por inducción de las áreas técnicas solicitantes o por preferencia o conveniencia del área de abastecimiento.
- f) Efectuar sistemáticamente compras de emergencia.
- g) Abastecerse de mercancías que no son necesarias.
- h) Recibir notas de cargo no justificadas que alteren los volúmenes y precios aprobados.
- i) Fraccionar el importe total de los pedidos o contratos para evitar el procedimiento de la licitación pública previsto en las disposiciones legales.

Todos estos casos que enunciamos se contraponen a lo que prescribe la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 134 claramente regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de los servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma.

En relación a lo anterior y a las diferentes leyes contempladas, enseguida analizaremos en cada una de ellas de que manera vigilan el manejo de la eficiencia, eficacia y honradez que debe observarse en la administración de los recursos económicos disponibles de los servidores públicos responsables del gobierno federal y del Distrito Federal.

a) El realizar pagos por mercancías no recibidas implica una gran responsabilidad para los servidores públicos encargados, ya que no se están llevando a cabo los principios legales ya enunciados.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala en el artículo 53 último párrafo que las dependencias y entidades se abstendrán de hacer modificaciones que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

Por su parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 46 señala los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les

seán imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad..."¹

El artículo 45 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal prescribe al respecto "Para cubrir los compromisos devengados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año, las entidades deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Que se encuentren debidamente contabilizados al treinta y uno de diciembre del ejercicio correspondiente,

II.- Que exista disponibilidad presupuestal para esos compromisos en el año en que se devengaron;

III.- Que se informe a la Secretaría antes del último día de febrero de cada año, en los términos del artículo 28 de la ley, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante, y

IV.- Que se radiquen en la Tesorería de la Federación los documentos que permitan efectuar los pagos respectivos, a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente al del ejercicio al que corresponda el gasto.

De no cumplir con los requisitos antes señalados, dichos compromisos se cubrirán con cargo al presupuesto del año siguiente."²

b) Afectar negativamente el proceso productivo o alguna otra actividad sustantiva debido a retrasos o incumplimiento en el programa de adquisiciones.

El artículo 23 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas nos indica que las dependencias y entidades, a más tardar el 31 de marzo de cada año, pondrán a disposición de los interesados, por escrito, sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y

¹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. Modificada por últimas veces por decretos publicados el 10 de enero de 1994 y 21 de diciembre de 1995.

² Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981.

servicios, así como de obra pública, salvo que medie causa debidamente justificada para no hacerlo en dicho plazo.

El documento que contenga los programas será de carácter informativo; no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

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

En este aspecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 18 prescribe que las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sus respectivos presupuestos, considerando:

- I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; los objetivos y metas a corto y mediano plazo;
- II. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;
- III. Las unidades responsables de su instrumentación;
- IV. Sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquéllos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- ...VI. En su caso, los planos, proyectos, especificaciones y programas de ejecución,...

c) Recibir mercancías o bienes fuera de las especificaciones pactadas o efectuar pagos de mercancías a precios superiores a los autorizados.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 157 hace alusión a este aspecto y señala que "Darán lugar a responsabilidades las irregularidades en que incurran los funcionarios y demás personas a que se refiere la Ley, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento de Distrito Federal o el patrimonio de las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del artículo 2 de la ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la misma.

A los particulares que intervinieran en las irregularidades mencionadas, les serán aplicables las disposiciones contenidas en este reglamento.

Por su parte la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 18 fracción V dice: las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sus respectivos presupuestos, considerando:

...V. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; en su caso, las normas aplicables conforme a la Ley Federal de Metrología y Normalización, las que servirán de referencia para exigir la misma especificación técnica a los bienes de procedencia extranjera; los plazos estimados de suministro, y los avances tecnológicos incorporados en los bienes;...

d) Concertar operaciones de compra con personas físicas o morales con las que existen conflictos de intereses tipificados en la legislación vigente.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 41 dice, las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas físicas o morales siguientes:

I. Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier forma en la adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus pariente 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;

II. Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedad 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....

e) Celebrar operaciones que favorezcan a un proveedor en lo particular, por inducción de las áreas técnicas solicitantes o por preferencia o conveniencia del área de abastecimientos.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el primer párrafo del artículo 34 contempla esta situación y dice; todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su proposición. Para tal efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por esta Ley. Asimismo, proporcionaran a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, a fin de evitar favorecer a algún participante...

f) Efectuar sistemáticamente compras de emergencia.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 42 señala en que casos solamente se pueden llevar a cabo compras de emergencias, así como obras públicas. Artículo 42. El Presidente de la República podrá autorizar la contratación directa de adquisiciones, arrendamientos y servicios así como de obras pública incluido el gasto correspondiente, y

establecerá los medios de control que estime pertinentes, cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar su seguridad interior.

g) Abastecerse de mercancías que son necesarias.

Es por eso que todas las dependencias y entidades deben de elaborar un programa anual de adquisiciones y obras públicas, contemplando las necesidades de cada área; por eso mismo la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no tiene contemplado este caso, porque es de entenderse que si hay una necesidad de una adquisición o la construcción de una obra, hay una compra pública. Por lo tanto si hay una adquisición que no sea necesaria; se está generando una responsabilidad administrativa en el área correspondiente.

h) Recibir notas de cargo no justificadas que alteren los volúmenes y precios aprobados.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el último párrafo del artículo 53 señala al respecto que las dependencias y entidades se abstendrán de hacer modificaciones que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

Asimismo, el artículo 44 fracción III del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal prescribe que las entidades deberán cuidar bajo su responsabilidad que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

...III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

i) Fraccionar el importe total de los pedidos o contratos para evitar el procedimiento de la licitación pública previsto en las disposiciones legales.

De acuerdo con lo que indica la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas al planear las adquisiciones, arrendamientos y servicios o las obras públicas, las dependencias y entidades deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales de estas. También deben de tomar en cuenta los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos tanto Federales como del Distrito Federal, o de las entidades respectivas (artículo 17). Y si por cualquier causa se presentara una situación de este tipo el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios tiene la obligación de proponer las políticas internas, las bases y lineamientos de las compras y obras públicas, pero si autorizan este tipo de conductas, el comité debe informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades. (art. 24 f. III)

Sin embargo el artículo 26 dice que sólo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante carácter general, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará qué bienes o servicios de uso general, podrán adquirir, arrendar o contratar, de manera conjunta o separada, además deben de tratar de obtener las mejores condiciones de precio y oportunidad. Pues ya sabemos que por regla general las compras públicas se hacen a través de licitaciones públicas. Por consiguiente los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por la ley, serán nulos de pleno derecho.

Por lo tanto al estudiar y reflexionar las conductas que tomamos como base para el análisis comparativo de las diferentes leyes enunciadas y con fundamento en estas, nos atrevimos a darles el nombre de riesgos.

II. Consecuencias Económicas.

El Estado lleva a cabo múltiples actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Viéndolo desde este punto de vista, es lógico que la Administración de un Estado, tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituida precisamente por la gestión de intereses económicos. Esta actividad, que tiene una importancia primordial en el Estado moderno, ha recibido el nombre de actividad financiera.

La actividad financiera, es definida por varios autores, entre ellos el Profesor italiano A. Giannini que dice "que la actividad financiera, la cumple el Estado para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en si misma, o sea en que no atienda directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades."³

Sin embargo el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega considera a la actividad financiera como "la actividad que desarrolla el Estado como el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."⁴

Nosotros consideramos que la actividad financiera del Estado, conoce tres momentos fundamentales:

³ A. Giannini, cit. pos., José María Martín, *Introducción a las Finanzas Públicas*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p.46-47.

⁴ Joaquín B. Ortega, cit. pos., José María Martín, op. cit., p.47.

- a) **La obtención de ingresos.** En esta etapa el Estado se preocupa, por ver de que medios se vale para la obtención de recursos económicos, como, cuando, donde obtenerlos y que puedan afluir al Estado, puede ser por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), por medio de institutos de derecho público, dígame tributos; o por institutos mixtos como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.
- b) **La gestión o manejo de recursos.** El Estado hace un estudio de la obtención de los ingresos; es decir, planifica o calcula tanto los recursos, como los gastos públicos, que se materializa en el presupuesto para prever las consecuencias o efectos sobre la economía y el orden social, pues la finalidad es la satisfacción de necesidades públicas, por el hecho de que sus fines se identifican con el interés público.
- c) **La realización de un conjunto variado de erogaciones.** Para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas.

Lo mismo sucede con las Adquisiciones y Obras Públicas, el procedimiento para la celebración de contratos por parte de la Administración Pública cuenta con siete etapas:

- 1) **La autorización Presupuestaria.** Para llevar a cabo una compra pública, debe existir la partida presupuestal dentro del Plan Nacional de Desarrollo y subsecuentemente en el presupuesto de egresos de la federación.
- 2) **Preparación de las bases o pliego de condiciones.** La preparación de las bases constituye una etapa muy importante, pues en ella la Administración determina qué es lo que quiere contratar, la forma y condiciones en que lo hará, y las obligaciones y responsabilidades de ambas partes, su característica es la descripción detallada de la contraprestación requerida por la Administración, que va a constituir el objeto de la contratación, incluyendo las condiciones jurídicas, técnicas y económicas.
- 3) **Publicación de la Convocatoria.** La invitación debe de ser general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública, la forma por medio de la cual se logra la indeterminación del destinatario de esa invitación es a través de la publicación de la convocatoria respectiva, la cual se hace en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos privados de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se aplicará el producto o en el caso de las Obras Públicas, en donde sea el lugar de la construcción o remodelación.
- 4) **Presentación de Ofertas o Propuestas.** Efectuada la publicación de la convocatoria respectiva, todos los interesados podrán presentar sus ofertas, pudiendo ofertar todas las personas que no tengan impedimento legal para realizar el suministro, obra, o servicio licitado, siempre y cuando satisfagan los requerimientos de la convocatoria y bases respectivas, así como determinados requisitos, entre los más importantes encontramos a la garantía; a fin de asegurar el mantenimiento y la seriedad de sus proposiciones, la cual puede consistir en la fianza otorgada por compañía debidamente autorizada. La presentación de ofertas, también debe de reunir ciertos requisitos; debe ser secreta, se

debe entregar en sobre cerrado, debe hacerse en lugar, hora y día previamente establecidos, debe hacerse por el oferente o persona debidamente autorizada, debe hacerse con las condiciones establecidas en las bases de la licitación, debe ser inalterable y obliga al oferente a mantenerla durante el plazo fijado en las bases o hasta el momento de la emisión de fallo.

- 5) **Apertura de Ofertas.** La apertura constituye un acto formal en la que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios de las dependencias de control, ante la presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos o privados que haya invitado la licitante a dicho acto. Esta etapa tiene por finalidad que se haga del conocimiento público las ofertas que oportunamente se recibieron. "La apertura de los sobres y la lectura de las propuestas, dice Dromi, traducen una operación material y un acto de trámite de la administración, respectivamente, por el que se permite a los oferentes tener conocimiento de todas ellas, vigilar el proceso, verificar su legalidad y asegurar la imparcialidad de la licitante y su trato igualitario. El acto es verbal y actuado, porque las leyes imponen el levantamiento de un acta que refleja todo lo acontecido durante su desarrollo."⁵

En el acto de apertura no se estudia las ofertas de fondo, sino sólo se verifican los requisitos formales, pues tal operación que queda postergada para otra fase del procedimiento licitatorio.

- 6) **Adjudicación.** Previamente a la adjudicación, el órgano convocante debe proceder al estudio y análisis de las ofertas aceptadas, a fin de estar en posibilidad de conocer cuál de ellas es la más conveniente para el Estado, una vez hecho lo anterior, viene la adjudicación que constituye un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta más ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada. La adjudicación es un acto unilateral de la licitante, del que se desprenden derechos y obligaciones para las partes que intervinieron en el procedimiento de la licitación.

- 7) **Perfeccionamiento o formalización del contrato.** Realizada la adjudicación ésta debe ser notificada al oferente seleccionado, diligencia 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 correspondiente.

De acuerdo con la legislación vigente, quedan reguladas las acciones de planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de los servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma.

Pero para asegurar el manejo de los recursos económicos, hablemos de recursos materiales, técnicos y financieros, en cuestión de compras y obras públicas, se requiere de una adecuada administración, con el propósito de cumplir los fines que el ejercicio de la

⁵ Dromi, José Roberto. *La Licitación Pública, 4a. Reimpresión. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. Buenos Aires, 1983.*

actividad pública entraña, porque los oscuros manejos de los recursos públicos no es algo nuevo, pues desafortunadamente la corrupción en México en esta última década ha crecido enormemente y es más notable ante la situación por la que estamos atravesando los mexicanos.

Los recursos económicos son ejercidos a través del gasto público, pero estos no se limitan sólo a la determinación de la actividad financiera, sino que trasciende a las esferas económica y social de la comunidad. Toda erogación o inversión pública supone, en primer lugar, la satisfacción de un determinado tipo de necesidades, o sea, las denominadas necesidades públicas. El primer elemento constitutivo del gasto público, consideramos que es de tipo político, es decir, la elección o empleo de un determinado criterio selectivo de necesidades. Este primer elemento se distingue por anteceder al gasto público, llevando siempre implícita la idea de que la necesidad que debe ser satisfecha ya ha sido, con anterioridad, clasificada o considerada como pública; en segundo término podemos considerar el empleo de la riqueza para la satisfacción de las necesidades y finalmente el tercer elemento que consideramos, se refiere a la verificación o control de su adecuada gestión.

Para finalizar, diremos que todo gasto público (traslación del poder de compra de manos de los contribuyentes a favor de los servidores y productores del Estado) reside en la autorización legal y el desembolso pecuniario o la inversión dispuesta por el administrador público sin autorización legal previa, o realizada con fines distintos de los previstos por las normas legales, aun cuando satisfaga necesidades públicas, no constituye un gasto propiamente dicho, refiriéndonos únicamente a que si ese gasto es ejercido aunque se den las pertinentes circunstancias, implicara la malversación de caudales públicos. Por lo tanto observamos claramente que las **consecuencias económicas** que acarrea todo lo anterior, es un quebranto al erario federal, que debe de ser controlado y castigado de alguna manera como a continuación lo estudiaremos.

III. Consecuencias Jurídicas.

El control del gasto público tiene como propósito fundamental evitar las irregularidades en el manejo de las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el correspondiente al Departamento del Distrito Federal, las adquisiciones y obras públicas se deben realizar con apego a los criterios de eficiencia, eficacia y economía, las dependencias y entidades deben de llevar a cabo la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas a través de los programas respectivos dentro de los cuales se debe de tomar en cuenta las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones, los objetivos y metas a corto y mediano plazo, así como también las unidades encargadas de su instrumentación.

Como acciones previas podrán identificarse, entre otras, las acciones de programación, presupuestación, autorizaciones previas correspondientes y la elaboración de las bases de licitación.

Como actividades durante la operación de adquisiciones y obras públicas pudiera mencionarse aspectos tales como el acto de apertura de ofertas; la evaluación de las capacidades técnicas, económicas y administrativas, el dictamen y el acto de fallo.

Las acciones posteriores a la operación pudiera ser el pago, la recepción de los bienes y el control de calidad para las adquisiciones y en el caso de las obras públicas la verificación de los trabajos, la recepción de la obra y el pago de la misma.

Es importante señalar, que el anterior es el proceso regular que por normatividad se debe de llevar a cabo, pero también consideramos necesario señalar la otra cara, que es el incumplimiento del mismo, para lo cual haremos un breve análisis en relación a las distintas leyes que regulan las Adquisiciones y Obras Públicas y finalmente poder deducir las consecuencias jurídicas derivadas de la inobservancia legal.

En la Planeación, Programación y Presupuestación en materia de Adquisiciones y Obras Públicas, enumeraremos varios supuestos legales que en su omisión o desacato traen aparejadas grandes **Consecuencias Jurídicas**. Las conductas que enunciaremos pueden detectarse como constitutivas de responsabilidad y tener relación directa con el gasto público, además pueden ser extraordinariamente variadas, como lo apreciaremos a continuación.

- a) No haber emitido las políticas, bases y lineamientos sobre la materia.
- b) No observar criterios que provean la simplificación administrativa, descentralización de funciones y delegación de facultades.
- c) No ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, ni a los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales y previsiones contenidas en los Programas Anuales.
- d) No aplicar la Ley en operaciones con cargo total o parcial a fondos federales
- e) No aplicar la Ley en compras de importación o adquisición.
- f) No aplicar la Ley en la compra de bienes para la realización de obras por administración directa o que se suministren de acuerdo a los contratos.
- g) No remitir sus programas y presupuestos de adquisiciones.
- h) Carecer de Comité de Adquisiciones.
- i) En la planeación de obras o servicios por administración directa, no considerar la disponibilidad real del personal de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad.

- j) No considerar en la elaboración de los programas y presupuestos de obra: los objetivos y metas; las acciones a realizar; los plazos para convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos; los recursos para ejecución; la calendarización física y financiera, entre otros aspectos.
- k) No enviar los programas y presupuestos de obra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su examen, aprobación en inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación
- l) No elaborar los presupuestos de obra, distinguiendo los que se han de ejecutar por contrato o por administración directa.
- m) No determinar el presupuesto total de la obra, distinguiendo el relativo a cada ejercicio anual en que se ejecutará.
- n) No considerar en los presupuestos los costos de investigaciones, asesorías, estudios técnicos, proyectos de diseño arquitectónico de regularización y adquisición de la tierra indirectos, entre otros.

Las conductas que señalamos anteriormente en cada rubro, son específicas y concretas, pero tan sólo ilustrativas porque de ninguna manera comprenden todas las desviaciones que se presentan o pueden presentar, como en seguida lo explicaremos:

- a) **No haber emitido las políticas, bases y lineamientos.** Para el control de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, conservación, mantenimiento u obra pública los titulares de las dependencias y órganos de gobierno de las entidades, se encuentra obligados a cumplir con el procedimiento que se lleva para hacer compras públicas, apegados a los criterios de eficiencia, eficacia y economía, por lo tanto es necesario que se lleve a cabo un proceso de planeación, programación y presupuestación que promueva el logro de las mejores condiciones en cuanto a precio, oportunidad, calidad y financiamiento y que a su vez coadyuve a evitar dispendios y desviaciones.

Al respecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 1º prescribe que la Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten las unidades administrativas de la Presidencia de la República; Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal; El gobierno del Distrito Federal, Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.

El artículo 3° del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles indica que los órganos de gobierno de las entidades, de conformidad con su legislación específica, la Ley y este Reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles, que contemplen los procedimientos de planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en los que se establecerán los criterios para racionalizar los recursos disponibles; los lineamientos que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6° de la Ley.

El establecimiento de los comités a que se refiere el artículo 24 de la Ley; las acciones para cada una de las etapas del procedimiento de licitación pública incluyendo la convocatoria, las bases, el acto de apertura de ofertas y el fallo; los criterios para evaluar las propuestas, determinar la adjudicación de los pedidos o contratos, formalizarlos y efectuar las modificaciones a estos; las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituir las personas físicas o morales que provean o arrienden bienes o presten servicios en cuanto a la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación, en el cumplimiento de los pedidos o contratos y en la operación de los bienes adquiridos; los procedimientos que se aplicarán en las operaciones que de acuerdo a la Ley puedan estar exceptuadas de la licitación pública.

Los criterios que habrán de aplicarse para la obtención de bienes y servicios de mejor calidad, inspección de calidad, avances de fabricación, recepción de bienes y sustitución eficiente de importaciones, así como aquellos a que se sujetarán las operaciones que se realicen a través de arrendamientos y prestación de servicios; la inclusión de formatos e instructivos de convocatorias, bases, tablas comparativas de ofertas, pedidos o contratos, así como aquellos que se consideren procedentes; los aspectos relativos a la investigación continua de fuentes de suministro del país, a fin de que las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen preferentemente con proveedores nacionales; los criterios que se aplicarán en relación con precios fijos o variables conforme a fórmulas de ajuste de precios que permitan obtener las mejores condiciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30 de la Ley; los procedimientos para la aplicación de penas convencionales a los proveedores por atrasos en las entregas de los bienes o servicios, que estarán incluidas en el clausulado del pedido o contrato correspondiente; los procedimientos, bases y lineamientos a que deberán sujetarse las adquisiciones de bienes para su comercialización o para someterlos a procesos productivos; los aspectos relativos a

las condiciones de pago a proveedores, firma de pedidos o contratos, aplicación de prórrogas en los plazos de entrega pactados, así como para la tolerancia en las cantidades a recibir, y los demás criterios o procedimientos que se consideren pertinentes.

Las dependencias, a través de sus titulares, emitirán las políticas internas para adoptar los sistemas, procedimientos y trámites requeridos para los actos y contratos relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los lineamientos para elaborar los formatos e instructivos que se utilizarán, en cumplimiento del artículo 6° de la Ley, lo cual quedará integrado en el Manual de Adquisiciones de cada dependencia y se remitirá copia a la Secretaría y a la Contraloría. Es importante aclarar que para efectos de la Ley, se entiende por Secretaría, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como Contraloría, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte el artículo Cuarto transitorio del reglamento, también habla de la planeación, programación y presupuestación; al respecto prescribe, los órganos de gobierno de las entidades, en un plazo que no excederá de 120 días naturales siguiente a la fecha de entrada en vigor de este Reglamento, emitirán las políticas, bases y lineamientos que correspondan. Las entidades remitirán a la Secretaría y a la Contraloría copia de las políticas, bases y lineamientos que expidan.

Por lo que respecta a las obras públicas; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas contempla la planeación, programación y presupuestación en sus artículos 2° y Tercero transitorio, que a la letra dicen:

Artículo 2°.- Las dependencias y entidades en la realización de obras públicas y en la contratación de servicios relacionados con las mismas, se sujetarán a lo establecido en la Ley, este Reglamento y las demás disposiciones administrativas que sobre la materia expida la Secretaría.

Los órganos de gobierno de las entidades emitirán, de conformidad con su legislación específica, las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1° de la Ley, las cuales contendrán:

- I. Los procedimientos que permitan la adecuada planeación, programación y presupuestación de cada obra pública, estableciéndose los criterios que habrán de adoptarse para la realización de las acciones, actos y contratos que lleven a cabo, a fin de racionalizar los recursos disponibles;
- II. Las directrices que habrán de establecer y observar los directores generales o sus equivalentes, a fin de que los criterios a que se refiere el artículo 6° bis de la Ley, se adopten e instrumenten en la administración de la entidad bajo las modalidades que al efecto determinen;
- III. La forma, los términos, porcentajes, vigencia y cancelación a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituir las personas físicas o morales que contraten la ejecución de obra pública o presenten servicios relacionados con la misma en lo

referente a la seriedad de las proposiciones, para la correcta inversión de los anticipos que en su caso reciban y para el cumplimiento de los contratos;

IV. Las circunstancias en que se podrá diferir el fallo de adjudicación del contrato respectivo y los procedimientos y condiciones al efecto;

V. Los procedimientos que se observarán para la aplicación de penas convencionales a los contratistas en los contratos de obras y servicios;

VI. Los procedimientos que se aplicarán para fundamentar y elaborar el dictamen respectivo en los casos de adjudicación de contratos, que de conformidad con la Ley puedan estar exceptuados de licitación pública, y

VII. Las directrices conforme a las cuales llevarán a cabo el control de cada una de sus obras en los términos de Artículo 61 de la Ley.

Tercero Transitorio.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma la Ley de Obras Públicas publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1988, en un plazo que no excederá de 60 días hábiles contados a partir de la fecha en que entre en vigor este Decreto, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales emitirán las políticas, bases y lineamientos que conforme a la Ley de Obras Públicas y a este Decreto les corresponde, tomando en consideración las características, necesidades, objetivos y metas de las propias entidades. Hasta en tanto se lleve a cabo lo anterior, seguirán siendo aplicables a las entidades las disposiciones reglamentarias y administrativas que correspondan a las dependencias.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista y por lo antes expuesto, se deduce que las dependencias y entidades realizan la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios a través de la elaboración de los programas respectivos; considerando las acciones a seguir antes, durante y después de la realización de dichas operaciones; los objetivos que pretenden y las metas que se fijan a corto y mediano plazo y por supuesto que áreas deberán ser las encargadas para su instrumentación.

b) No observar criterios que provean la simplificación administrativa, descentralización de funciones y delegación de facultades.

El artículo 10 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, prevé que los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno de las entidades y los directores de estas últimas serán los responsables de que, en la adopción e instrumentación de las acciones que deban llevar a cabo en cumplimiento de esta Ley, se observen criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Dentro del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas; también podemos encuadrar las acciones de simplificación administrativa.

El artículo 3° del Reglamento de la Ley de Adquisiciones dice, los órganos de gobierno de las entidades de conformidad con su legislación específica, la Ley y este Reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles, que contemplan:

- Los procedimientos de planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en los que se establecerán los criterios para racionalizar los recursos disponibles;
- Los lineamientos que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6° de la Ley;
- El establecimiento de los comités a que se refiere el artículo 24 de la Ley;
- Las acciones para cada una de las etapas del procedimiento de licitación pública incluyendo la convocatoria, las bases, el acto de apertura de ofertas y el fallo;
- Los criterios para evaluar las propuestas, determinar la adjudicación de los pedidos o contratos, formalizarlos y efectuar las modificaciones a estos;
- Las bases y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituir las personas físicas o morales que provean o arrienden bienes o presten servicios en cuanto a la seriedad de las proposiciones en los procedimientos de adjudicación, en el cumplimiento de los pedidos o contratos y en la operación de los bienes adquiridos;
- Los procedimientos que se aplicarán en las operaciones que de acuerdo a la Ley puedan estar exceptuadas de la licitación pública;
- Los criterios que habrán de aplicarse para la obtención de bienes y servicios de mejor calidad, inspección de calidad, avances de fabricación, recepción de bienes y sustitución eficiente de importaciones, así como aquellos a que se sujetarán las operaciones que se realicen a través de arrendamientos y prestación de servicios;
- La inclusión de formatos e instructivos de convocatorias, bases, tablas comparativas de ofertas, pedidos o contratos, así como aquellos que se consideren procedentes;
- Los aspectos relativos a la investigación continua de fuentes de suministro del país, a fin de que las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen preferentemente con proveedores nacionales;
- Los criterios que se aplicarán en relación con precios fijos o variables conforme a fórmulas de ajuste de precios que permitan obtener las mejores condiciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30 de la Ley;

- Los procedimientos para la aplicación de penas convencionales a los proveedores por atrasos en las entregas de los bienes o servicios, que estarán incluidas en el clausulado del pedido o contrato correspondiente;
- Los procedimientos, bases y lineamientos a que deberán sujetarse las adquisiciones de bienes para su comercialización o para someterlos a procesos productivos;
- Los aspectos relativos a las condiciones de pago a proveedores, firma de pedidos o contratos, aplicación de prórrogas en los plazos de entrega pactados, así como para la tolerancia en las cantidades a recibir, y
- Los demás criterios o procedimientos que se consideren pertinentes.

Las dependencias, a través de sus titulares, emitirán las políticas internas para adoptar los sistemas, procedimientos y trámites requeridos para los actos y contratos relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los lineamientos para elaborar los formatos e instructivos que se utilizarán, en cumplimiento del artículo 6° de la Ley, lo cual quedará integrado en el Manual de Adquisiciones de cada dependencia y se remitirá copia a la Secretaría y a la Contraloría.

A su vez el Artículo 2° fracción II del Reglamento de la Ley de Obras Públicas prescribe; Las dependencias y entidades en la realización de obras públicas y en la contratación de servicios relacionados con las mismas, se sujetarán a lo establecido en la Ley, el Reglamento y las demás disposiciones administrativas que sobre la materia expida la Secretaría.

Los órganos de gobierno de las entidades emitirán, de conformidad con su legislación específica, las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1° de la Ley, las cuales contendrán los procedimientos que permitan la adecuada planeación, programación y presupuestación de cada obra pública, estableciéndose los criterios que habrán de adoptarse para la realización de las acciones, actos y contratos que lleven a cabo, a fin de racionalizar los recursos disponibles.

Las directrices que habrán de establecer y observar los directores generales o sus equivalentes, a fin de que los criterios a que se refiere el artículo 6° bis de la Ley, se adopten e instrumenten en la administración de la entidad bajo las modalidades que al efecto determinen.

La forma, los términos, porcentajes, vigencia y cancelación a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituir las personas físicas o morales que contraten la ejecución de obra pública o presenten servicios relacionados con la misma en lo referente a la seriedad de las proposiciones, para la correcta inversión de los anticipos que en su caso reciban y para el cumplimiento de los contratos.

Las circunstancias en que se podrá diferir el fallo de adjudicación del contrato respectivo y los procedimientos y condiciones al efecto; los procedimientos que se observarán para la

aplicación de penas convencionales a los contratistas en los contratos de obras y servicios; los procedimientos que se aplicarán para fundamentar y elaborar el dictamen respectivo en los casos de adjudicación de contratos, que de conformidad con la Ley puedan estar exceptuados de licitación pública, y las directrices conforme a las cuales llevarán a cabo el control de cada una de sus obras en los términos de Artículo 61 de la Ley.”

c) No ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, ni a los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales y provisiones contenidas en los Programas Anuales.

En este punto consideramos importante recalcar que las adquisiciones deben sujetarse estrictamente a los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, en su caso; esto en relación también a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, toda vez que se debe de enfatizar el criterio de eficiencia, eficacia y economía.

También deben sujetarse a la provisiones contenidas en los programas anuales que elaboran las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas antes mencionados.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, o de las entidades respectivas, se encuentran establecidos los objetivos, metas, provisiones y recursos, que se deben de tomar en cuenta. Con la finalidad de ayudar al cumplimiento de estos objetivos y prioridades, los estados y municipios deben de prever las estrategias y políticas a seguir.

A manera de ejemplo, la realización de obras públicas implica disponer de una serie de materiales. Cuando las obras son ejecutadas directamente por las dependencias o entidades, o bien contratadas con un tercero, es necesario que desde la formulación del programa de adquisiciones se tenga presente el aspecto económico, normas de calidad de los bienes, plazos estimados de suministro de material; avances tecnológicos en función de su naturaleza, y por último los servicios que satisfagan los requerimientos de las propias dependencias y entidades. Es decir, si la dependencia o entidad requiere de un elevador en la construcción de un edificio, será necesario ver; los planos y proyectos para conocer la disposición y el espacio con el que se cuenta para el elevador; las normas de calidad, para saber que capacidad deberá de tener, el mecanismo idóneo, etc.; y las especificaciones y programas de ejecución, a efecto de determinar el tiempo que se requiere para poder contar con él.

A lo anterior, la Ley de Adquisiciones y Obres Públicas en su artículo 17 previene que en la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

1. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las provisiones contenidas en sus programas anuales, y

II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Adquisiciones en el artículo 4º dice que en la planeación y programación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias y entidades deberán considerar la existencia en sus inventarios de los bienes así como la disponibilidad real de su personal para la realización de los servicios.

Para los efectos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley, la Secretaría establecerá los criterios generales a que deberá sujetarse la programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades.

El artículo 6º del Reglamento de la Ley de Obras Públicas prescribe que las dependencias y entidades en la planeación de las obras públicas, realizarán los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y social de la realización de la obra.

d) No aplicar la Ley en operaciones con cargo total o parcial a fondos federales.

En este aspecto la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas prescribe en el artículo 6 que solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando se realicen 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.

En el artículo 3º fracción III del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, prevé a los órganos de gobierno de las entidades. De conformidad con su legislación específica, la Ley y el Reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, deberán emitir las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6º de la Ley .

Por su parte el Reglamento de la Ley de Obras Públicas contempla en el artículo 2º fracción II que las dependencias y entidades en la realización de obras públicas y en la contratación de servicios relacionados con las mismas, se sujetarán a lo establecido en la Ley y demás disposiciones administrativas que sobre la materia expida la Secretaría.

Por su parte los órganos de gobierno de las entidades emitirán, de conformidad con su legislación específica, las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1º de la Ley, las cuales deberán contener las directrices que habrán de establecer y observar los directores generales o sus equivalentes a fin de que los criterios a que se refiere el artículo 6º bis de la Ley, se adopten e instrumenten en la administración de la entidad bajo las modalidades que al efecto determinen .

- e) **No aplicar la Ley en compras de importación o adquisición.** La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en el artículo 5 dice que la aplicación de esta será sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados. El Reglamento de la Ley de Adquisiciones contempla en su artículo 3º fracción II los lineamientos que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6º de la Ley, pues dice que los órganos de gobierno de las entidades de conformidad con su legislación específica, la Ley y el Reglamento, según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles.
- f) **No aplicar la Ley en la compra de bienes para la realización de obras por administración directa o que suministren de acuerdo a los contratos.** Este caso en particular lo podemos encuadrar en el artículo 3º de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y en el artículo 3º fracción II del Reglamento de la Ley de Adquisiciones que nos dicen:

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra; las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación; la contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble; la reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles; contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles; los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles, y en general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales.

En todos los casos en que esta Ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios se entenderá que se trata, respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, salvo, en este último caso, de los servicios relacionados con la obra pública.

Art. 3º del Reglamento de Adquisiciones, dice que los órganos de gobierno de las entidades, de conformidad con su legislación específica, la Ley y este Reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles, que contemplen:

...II. Los lineamientos que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6º de la Ley.

g) No remitir sus programas y presupuestos de adquisiciones.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas las entidades que sean apoyadas presupuestalmente o que reciban transferencias de recursos federales, remitirán sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública a la dependencia coordinadora de Sector en la fecha que ésta señale.

Las dependencias coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades que no se encuentren agrupadas en sector alguno, enviarán a la Secretaría los programas y presupuestos mencionados en la fecha que ésta determine, para su examen, aprobación e inclusión, en lo conducente, en el proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

Así como el multicitado artículo 3 fracción II del Reglamento de Adquisiciones, también prevé esta situación, pues a la letra dice "Artículo 3º Los órganos de gobierno de las entidades, de conformidad con su legislación específica, la Ley y este Reglamento y según sus características, necesidades, objetivos y metas, emitirán las políticas, bases y lineamientos en materia de bienes muebles, que contemplen los lineamientos que permitan la adopción e instrumentación de los criterios señalados en el artículo 6º de la Ley.

h) Carecer de Comité de Adquisiciones. Las dependencias deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que deberán de tener las siguientes funciones:

- Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes.
- Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas, así como los casos en que no se celebren por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 81, salvo en los casos de la fracción V del inciso A, y en el artículo 82.
- Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, debiendo informar al titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades.
- Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción II anterior, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso, disponen las medidas necesarias.
- Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se le solicite, los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello.
- Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Secretaría, y

- Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

La Secretaría podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados cuando las características de sus funciones así lo justifiquen.

Los órganos de gobierno de las entidades deberán establecer dichos comités salvo que, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique su instalación a juicio de la Secretaría

i) En la planeación de obras o servicios por administración directa, no considerar la disponibilidad real del personal y de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad. El artículo 4 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, determina que para los efectos de la Ley se considera obra pública a la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición, los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras, los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse.

Los trabajos de exploración, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo; los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total, los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; 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 en el subsuelo.

Así como también el artículo 17 prescribe “ En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

- I. 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, y
- II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas, nos dice en el artículo 7 que en la planeación de las obras o servicios relacionados con las mismas por administración directa, las dependencias y entidades deberán considerar la disponibilidad real del personal adscrito a las áreas de proyecto y construcción de que dispongan, así como los recursos de maquinaria y equipo de construcción de su propiedad.

Esta disposición deberá establecerse en los convenios que se celebren con las entidades federativas conforme al artículo 7 de la ley.

j) No considerar en la elaboración de los programas y presupuestos de obra: los objetivos y metas, las acciones a realizar; los plazos para convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos; los recursos para ejecución; la calendarización física y financiera, entre otros aspectos.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas las dependencias y entidades deberán ajustarse a la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, 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, y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

También el artículo 19 indica que las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos debiendo considerar los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra; los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio; las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde debe realizarse la obra; los resultados previsibles

La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación; las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra; las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios; la regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.

La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice 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 la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra; los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Obras Públicas nos dice en sus artículos 9 y 10, que:

Las dependencias al determinar el programa de realización de cada obra, deberán prever los periodos o plazos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos, así

como los requeridos para llevar a cabo las acciones de convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos conforme a lo dispuesto en la Ley y este Reglamento.

Las dependencias y entidades deberán elaborar su programa y presupuesto anual de obras, incluyendo:

- I. Las obras, estudios técnicos y proyectos de diseño, que se encuentran en proceso de ejecución o las que deban iniciarse;
- II. Los trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, y
- III. Las obras que deban realizarse por requerimiento de otras dependencias o entidades, así como las de desarrollo regional a través de los convenios que celebren los Ejecutivos Federal y Estatal, cuando sea el caso.

k) No enviar los programas y presupuestos de obra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su examen, aprobación e inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas al respecto señala en el artículo 17 que “En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

- I. 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, y
- II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.”

También el Reglamento de la Ley de Obras Públicas en el artículo 9 nos dice que “Las dependencias al determinar el programa de realización de cada obra, deberán prever los periodos o plazos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos, así como los requeridos para llevar a cabo las acciones de convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos conforme a lo dispuesto en la Ley y ese Reglamento.

l) No elaborar los presupuestos de obra, distinguiendo los que se han de ejecutar por contrato o por administración directa.

m) No determinar el presupuesto total de la obra, distinguiendo el relativo a cada ejercicio anual en que se ejecutarán, y

n) No considerar en los presupuestos los costos de investigaciones, asesorías, estudios técnicos, proyectos de diseño arquitectónico de regularización y adquisición de la tierra indirectos, entre otros.

Estos últimos tres casos, podemos encuadrarlos dentro del artículo 19 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, 9 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y además el último inciso le agregaríamos el artículo 10 del reglamento anterior, que a la letra dicen:

Artículo 19 .- Las dependencias y entidades elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos considerando los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica y ecológica en la realización de la obra;

- I. los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;
- II. Las acciones previas, durante y posteriores a su ejecución, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio;
- III. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra;
- IV. Los resultados previsibles;
- V. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para su ejecución, así como los gastos de operación;
- VI. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de cada obra;
- VII. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
- VIII. La regularización y adquisición de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;
- IX. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de la obra que se realice 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 la obra, los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de la obra;
- X. Los trabajos de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo, y

XI. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra.”

Por su parte el reglamento de la Ley de Obras Públicas nos dice:

“Artículo 9.- Las dependencias al determinar el programa de realización de cada obra, deberán prever los periodos o plazos necesarios para la elaboración de los estudios y proyectos específicos, así como los requeridos para llevar a cabo las acciones de convocar, licitar, contratar y ejecutar los trabajos conforme a lo dispuesto en la Ley y este Reglamento.

Artículo 10.- Las dependencias y entidades deberán elaborar su programa y presupuesto anual de obras, incluyendo;

I. Las obras, estudios técnicos y proyectos de diseño, que se encuentran en proceso de ejecución o las que deban iniciarse;

II. Los trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, y

III. Las obras que deban realizarse por requerimiento de otras dependencias o entidades, así como las de desarrollo regional a través de los convenios que celebren los Ejecutivos Federal y Estatal, cuando sea el caso.

En resumen podemos observar que la licitación pública ha tenido como objeto aparente garantizar los intereses fiscales y ha tenido como resultado inevitable establecer la corrupción administrativa y por lo tanto el quebranto al patrimonio nacional. Es por lo anterior que la actividad financiera que realiza el Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo, constituyendo una exigencia del Estado moderno o Estado de derecho, que todas las manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra encuentra en la Ley su fundamental disciplina, porque en ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada y porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.

Con el análisis efectuado a las diferentes leyes que regulan este tipo de eventos, surge la incógnita de que si la finalidad de la licitación pública es garantizar los intereses fiscales, como es posible, entonces, la corrupción administrativa. Basta con darle seguimiento como lo hicimos en un principio al procedimiento administrativo que señala la Ley de Adquisiciones y Obra Públicas así como la legislación ya mencionada; para comprender que esa corrupción es inevitable. A continuación pondremos un ejemplo que nos haga más ilustrativo lo que tratamos de explicar.

Un comerciante o industrial que haga sus propuestas buscando un lucro legítimo en un precio justo del artículo, tiene que entrar a luchar contra un licitador poco escrupuloso que busca el lucro de la operación por otros medios. Es evidente que, en estas condiciones, la lucha se hace imposible. El licitador poco escrupuloso pone precios que para el industrial o el comerciante de buena fe son imposibles porque no le reportarán beneficios de ninguna clase y resulta que hay que aprobar forzosamente la propuesta de aquel que la haya presentado en mejores condiciones en cuanto al precio. Una vez realizado el contrato, es evidente que el proponente no puede lucrar ni obtener beneficio alguno, si no por medio de una defraudación en la cantidad o calidad del producto, y para llegar a esto tiene que valerse de la corrupción de los servidores públicos subalternos de la administración y así tenemos el interés particular empeñado y resuelto a obtener su lucro, corrompiendo a la administración y violando todos los preceptos que anteriormente enunciamos.

De manera que este sistema, que aparentemente tiende a garantizar los intereses fiscales, lejos de garantizarlos los perjudica, puesto que hace que se entreguen al gobierno artículos de inferior calidad, o en menor cantidad que aquella que ha sido licitada y que introduce un germen de corrupción que puede establecerse, porque es la conducta más difícil de vigilar y desarraigar. Provocando con lo anterior un quebranto al erario federal causando grandes consecuencias: Económicas y desde luego Jurídicas, para prevenir la desobediencia de los integrantes de la administración pública el Estado consecuentemente creo ordenamiento jurídicos con la finalidad de que la economía nacional no se siga deteriorando, a lo que nosotros, para la finalidad de este trabajo, llamaremos **consecuencias jurídicas**.

El incumplimiento de estos preceptos que en la actualidad es una situación latente, representa un serio riesgo para la economía nacional, la irresponsabilidad de los servidores públicos genera corrupción, ilegalidad e inmoralidad social; afectando el sistema político y económico del pueblo mexicano; lo anterior es resultado de la inexistencia de exigibilidad de obligaciones y cuando hay sanciones no son las adecuadas; con esta finalidad fue creada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como una **consecuencia jurídica** al desacato ya mencionado, que en relación a los riesgos, prescribe en el artículo 47 que “ Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. 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;
- II. 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;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

... VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad al que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

... XIII. 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 aquellos 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;

... XV. 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;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere las fracción XIII;

... XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o 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 servicio 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..."

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de, los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, entre otras tantas, que no señalamos por no considerarlas importantes.

Para darle un efecto más interpretativo al artículo 47 de esta ley dentro de nuestro tema es importante que resaltemos como se deben de dirigir los servidores públicos adscritos a las unidades de adquisiciones, como es que deben salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en su trabajo, aclarando que si llega a existir incumplimiento en lo anterior esto dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, previstas en el capítulo II del título tercero de la Ley. Por lo tanto la Contraloría Interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones, aplicando por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, aunque para las entidades, la denuncia debe ser recibida por el coordinador sectorial correspondiente. Pero si tampoco es denunciado el incumplimiento por la Contraloría, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe aplicar la sanciones pertinentes a los Contralores Internos, de acuerdo a los que prescribe el artículo 58 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público. Igualmente existen sanciones para los servidores públicos que se abstengan injustificadamente de sancionar o que cuando lo hagan no se apeguen a lo previsto por la Ley. (artículo 59)

El Código Penal también tipifica algunas conductas de los servidores públicos que tienen relación con las adquisiciones, por ejemplo el artículo 217 de este ordenamiento prescribe:

“Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

d) otorgue, realice o contrate... adquisiciones... con recursos económicos públicos.

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebido de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas.

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquélla a que estuvieren destinados o hicieren un pago ilegal.”

En el artículo 220 se cita que:

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I. El servidor público que en el desempeño de su empleo cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, . . . efectúe compras . . . o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servido público o las personas antes referidas formen parte.

El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona. . ., adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

En relación con el artículo 221 Tráfico de influencia que prescribe:

“Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. El Servidor Público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promisión o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y
- III. El Servidor Público que por sí o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del Código.

Como podemos notar el aspecto económico, o pudiéramos llamarlo también actividad financiera del Estado, así como también el resto de la actividad administrativa, se encuentran sometidas al derecho positivo; es decir, la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa regulada por el Derecho Objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno (Estado de derecho) que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra, deben encontrar en la Ley su fundamental disciplina; por varias razones: porque ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas y porque el volumen de recursos destinados a esos fines dan origen a un complejo de relaciones, para que haya un desenvolvimiento ordenado, para que exista esa imparcialidad de parte de los servidores públicos, que no pretendan u obtengan un ingreso indebido, lamentablemente requerimos de un sistema de disposiciones imperativas, para que apenas piensen en trabajar como la ley lo establece. En conclusión, pensamos que la desobediencia a las disposiciones ya señaladas, en materia de adquisiciones y obras públicas, trae consigo dos consecuencias: - **las jurídicas** - que como así lo entendemos, significa el desacato de algún servidor público o de algún particular en las compras públicas, provocando como reacción una sanción, que puede ser meramente administrativa o en su caso de tipo penal y **económicas** como lo señalamos en el punto anterior, reflejado en el quebranto al patrimonio federal.

IV. Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal.

En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas, se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, mediano y largo plazos, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.

En México la planeación es democrática y flexible en todas las fases del proceso, que va desde la formulación hasta la ejecución de los planes de desarrollo socioeconómico; decimos que es democrática, porque se concilian democráticamente los distintos intereses y flexible porque se trata de atender las necesidades sociales. Por lo tanto consideramos que **la racionalidad, la austeridad y la disciplina presupuestal** es estructurada a través de la planeación.

El Profesor Arturo Pueblita, hace un análisis al artículo 26 constitucional y al respecto nos indica "A la luz del nuevo texto del artículo 26 se recogen a nivel supremo los propósitos, las atribuciones y las bases de un sistema nacional de planeación cuya organización compete al Estado, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación . . . A través del artículo 26, la administración pública, tiene la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y establecer el imperativo de que **habrá un plan nacional de desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los programa de la administración pública federal.

La planeación en general se puede definir como una previsión científica del futuro, en la que se armonizan de una manera consciente y racional, recursos y voluntades, en aras de alcanzar el crecimiento y la estabilidad económica y social."⁶

Para el Profesor Sergio Francisco de la Garza "la planeación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados par alcanzarlos."⁷

Para el Profesor Andrés Serra Rojas "la planeación económica es el gobierno y control de la vida económica del pueblo con arreglo a ciertos métodos establecidos de antemano a fin de conseguir determinados objetivos."⁸

⁶ Pueblita, Arturo. *Elementos Económicos en las Constituciones de México*. Editorial LIMUSA, México, 1993, p. 269.

⁷ De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 98.

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Económico*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 269.

Sin embargo, nosotros consideramos que la planeación coadyuva con la planificación, programación pues por medio de esta se determinan los fines y disposiciones de los medios necesarios para su realización. La planificación consiste en la disposición de una cooperación de las partes que integran una unión funcional, en un esfuerzo para conseguir el pleno rendimiento que las partes puedan suministrar en un proyecto dispuesto al bienestar humano.

Como podemos observar la vida económica está sujeta a planes y programas, llámense presupuesto de egresos, regulación de los ingresos, racionalización de los mismo, etc. La actividad económica procura distribuir los bienes escasos, exige un plan: prever, cuantificar, seleccionar y distribuir.

Un país con escasos recursos debe aprovecharlos al máximo y en la forma más conveniente, sin despilfarros, ni improvisaciones y aplicarlo en la forma que resulte más conveniente para la economía nacional. De esta forma surge **la racionalidad, la austeridad y la disciplina presupuestal.**

Nosotros consideramos que el objetivo esencial de la racionalidad es el utilizar de conformidad con los intereses de la comunidad los recursos de que se dispongan, aplicando una política permanente de **austeridad**, entendiendo por esta a la severidad, rigidez, rectitud y honradez hasta la privación o el sacrificio sin dejar obviamente de cumplir con eficacia sus funciones y compromisos, claro está, que esto se lleva a cabo mediante la **disciplina presupuestal**, es decir, que el poco o mucho crecimiento económico que desarrollemos, sólo es posible sostenerlo, cuando se procura, alcanza y preserva el mismo; equilibrándolo a través de la transparencia y armonía que nos lleve a una estabilidad económica.

Por lo anterior es nuestra opinión que las acciones de **racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal** son calculadas en la proyección de los programas o planes; de aquí nace la creación del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de egresos y la Ley de ingresos.

Actualmente el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995) contempla desde luego, el aspecto económico, ya que en su punto 5 "Crecimiento Económico", toma en cuenta la Disciplina Fiscal, apuntando que es esencial que en los próximos años se mantenga una **disciplina fiscal** que permita que las finanzas públicas no sean factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello requerirá finanzas públicas esencialmente equilibradas durante la vigencia del Plan. Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público. Toda vez que los ingresos son limitados y pueden aumentar sólo gradualmente, y que existen objetivos del desarrollo nacional que requerirán un mayor gasto público el gasto social y el de infraestructura, por ejemplo será preciso aplicar una política permanente de **austeridad y racionalización** de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y por absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá **ser especialmente austero y eficiente** en la aplicación de los recursos públicos.

El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos.

Para que el sector público cumpla mejor con sus funciones, se llevará a cabo una profunda reforma administrativa. El sector público realiza diversas actividades como son la planeación, regulación, supervisión y sanción, así como la provisión directa de bienes y servicios al público. Cada una de estas funciones tiene una naturaleza diferente y su organización y operación requieren de esquemas administrativos diversos. La reforma buscará que, con **estructuras ágiles y austeras**, el gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Se promoverá una mayor profesionalización de los empleados públicos, así como un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Con este propósito, se revisarán los criterios y normas para el registro y control de las finanzas públicas.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados... Se racionalizará el uso de recursos por parte de los intermediarios financieros del sector público, promoviendo el cumplimiento de sus objetivos de financiamiento a diversos sectores de la economía nacional.

Se revisarán también criterios y las normas para el registro y el control de las finanzas públicas. A lo largo del tiempo, la contabilidad gubernamental se ha vuelto cada vez más compleja y difícil de interpretar. Se mejorarán y clarificarán las definiciones contables y la presentación de compromisos y de resultados de las finanzas públicas, de suerte que sean fácilmente supervisadas por los órganos correspondientes y entendidas por la población interesada.

El reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores. Por otro lado, varias obras de infraestructura concesionadas no han tenidos los resultados esperados, lo que podrá resultar en algunos apoyos por parte del Gobierno Federal. Con oportunidad y transparencia se cuantificarán éstas y otras posibles contingencias presupuestales, se formularán las propuestas para hacerles frente sin deteriorar el equilibrio presupuestal y se presupuestarán con anticipación los requerimientos financieros a que haya lugar.

Por su parte el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, refleja las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, como a continuación lo iremos indicando.

Prescribe:

“Para la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades, con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en ese presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. (Planeación)

Las dependencias y entidades en el ejercicio de sus presupuestos, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Disciplina Presupuestal)

Las ministraciones de fondos a las dependencias serán autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los programas y metas correspondientes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá reservarse dicha autorización y solicitar a las dependencias coordinadoras de sector la revocación de las autorizaciones que, a su vez, hayan otorgado a sus entidades coordinadas. (Racionalidad y disciplina presupuestal).

El ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias y entidades, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados o en el cumplimiento de los objetivos de los Criterios Generales de Política Económica para 1998.

Para los efectos del párrafo anterior, deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el país, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de las entidades de que se trate, escuchando la opinión de sus órganos de gobierno. (Austeridad)

No obstante lo anterior, el Presupuesto de Egresos cuenta con un capítulo específico de **Disposiciones de Racionalidad y Austeridad**, en el Título Tercero “De la Disciplina Presupuestaria”, Capítulo I “Disposiciones de Racionalidad y Austeridad”, y dice:

Artículo 48.- Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, y su uso se sujetará a los siguientes criterios de racionalidad y selectividad:

[...]

d) Que las contrataciones cumplan con lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y demás disposiciones que de ésta emanen.

Los titulares o los oficiales mayores, de las dependencias, los órganos de gobierno y los directores generales de las entidades, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia; así como de cubrir con la debida oportunidad sus obligaciones reales de

pago, con estricto apego a lo dispuesto en este Decreto y a las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Art. 49)

Las dependencias y entidades establecerán programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, inventarios, ocupación de espacios físicos, así como otros renglones de gasto corriente, mismos que deberán someter a la consideración de los titulares y órganos de gobierno, respectivamente. Estos programas deberán considerar los consumos de los dos últimos años, contener metas cuantificables de ahorro, determinar su impacto presupuestario y establecer a los responsables de su instrumentación, debiendo ser remitidos a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de la Contraloría, a más tardar el 31 de marzo, de lo contrario no será aplicable lo previsto en los artículos 59 y 60 de este Decreto. De los programas de ahorro a que se refiere este artículo se remitirá copia a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara. (Art. 50)

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello representa la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las mismas. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social, y se informará en los términos del artículo 82 de este Decreto cuando las variaciones superen el 10% del presupuesto en cuestión, independientemente a lo que establecen los artículos Transitorios de este Decreto.

Además de estas medidas, este documento también cuenta con un capítulo específico para las Adquisiciones y Obras Públicas en el cual establece los criterios que deben de manejar en estos actos:

Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos para el año 1998, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

- I. Bienes inmuebles para oficinas públicas, mobiliario, y equipo, con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan; en su caso de que se encuentren bienes inmuebles subutilizados u ociosos deberán ser desocupados y puestos a disposición de la Contraloría, quien decidirá su nuevo destino y,
- II. Vehículos terrestres, marítimos y aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía nacionales, la seguridad pública, la procuración de justicia, o en sustitución de los que, por sus condiciones, ya no sean útiles para el servicio, o los que se adquieran como consecuencia del pago de seguros de otros vehículos siniestrados.

Cualquier erogación que realicen las dependencias y entidades por los conceptos previstos en el presente artículo, requerirá, en su caso, de la previa autorización de la Secretaría.

Tratándose de las entidades, deberán contar además con la previa autorización de su órgano de gobierno. (Art. 66)⁹

Los mexicanos, sobre todo aquellos que hemos elegido el estudio de la ciencia jurídica tenemos frente a nosotros el enorme reto de diseñar nuevas formas para llevar a cabo las adquisiciones y obras públicas, que permitan un desarrollo social y económico acelerado.

⁹ *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1997.*

CONCLUSIONES

- I. Desde tiempos muy remotos las Adquisiciones y Obras Públicas han estado dentro de las actividades económicas del Estado. Con el paso del tiempo el hombre fue ideando controles administrativos para la obtención de recursos económicos, manejo o gestión de los mismos y la aplicación de estos.
- II. El Presupuesto es el documento en el que queda incluido el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada período fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo a las leyes y prácticas que rigen su preparación. Una vez aprobado se cuenta con un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público del país. Al momento de su aplicación es conveniente observar el manejo cauteloso del dinero público, por lo cual debemos contar con los lineamiento que reglamenten estas actividades de acuerdo con las mismas necesidades de la comunidad.
- III. Por regla general, sólo se pueden hacer compras públicas o contratar obra pública, a través de licitaciones públicas; en las cuales deben tomarse en cuenta las mejores condiciones para el Estado: precio, calidad, financiamiento y oportunidad, sin dejar a un lado los principios que integran la moralidad administrativa como son la eficiencia, eficacia y honradez.
- IV. Las Adquisiciones y Obras Públicas deben sujetarse a varios aspectos de tipo político los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, además de las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades. Los objetivos, metas, previsiones y recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal o de las entidades respectivas.
- V. El área responsable de las Adquisiciones y Obras Públicas; debe verificar con la Unidad de Programación y Presupuestación que exista constancia de disponibilidad presupuestal antes de cualquier movimiento; tomando en consideración las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente y los lineamiento normativos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- VI. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, La Ley de Ingresos para el año fiscal 1997 y el Presupuesto de Egresos del mismo año; inherentes al control legislativo en cuanto a ejecución de presupuesto en Adquisiciones y Obras Públicas, como la mayoría de las normas son teóricamente excelentes. Pero, ¿se ha dado cumplimiento en la práctica a tales controles?. Desafortunadamente, debemos reconocer - al margen de las irregularidades institucionales que han caracterizado las últimas décadas de nuestra vida política - que ese control legislativo nunca ha sido ejercido. Realmente no existe control legislativo del presupuesto en Adquisiciones y

Contratos de Obra Pública, pues interviene otro factor, la **corrupción** de los servidores públicos, pues aunque es contemplada por Nuestra Carta Magna, así como las normas legales relativas a estos actos, no pasan de una simple enunciación, por lo tanto necesitamos una efectiva intervención del Estado para que despliegue en el marco de la ley su carácter rector de la economía.

VII. La inobservancia de la ley por parte de nuestros servidores públicos genera irresponsabilidad, corrupción, ilegalidad e inmoralidad social; además de la inestabilidad presupuestal, propiciando con esto no sólo el incumplimiento de los objetivos y metas planeados en las Adquisiciones y Obras Públicas de las Dependencias, Entidades y el Departamento del Distrito Federal; sino consideramos que afecta también el impacto que puedan llegar a tener los programas y proyectos para el desarrollo económico y social de nuestro país.

VIII. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla una serie de sanciones administrativas, que pueden ser tipificadas también penalmente. La sociedad reclama además de esto, un gobierno más moderno, más eficiente, más responsable, persisten las prácticas burocráticas (aunque se afirme que existe la simplificación administrativa), las estructuras pesadas, la respuesta lenta a las demandas de la ciudadanía. Requerimos, además de las sanciones procedentes, la lucha a favor de una mayor conciencia, moralidad administrativa y conocimiento del área de adquisiciones por parte del servidor público que aspire a ocupar ese puesto, que se ponga al frente de esa responsabilidad y que se comprometa con el pueblo mexicano.

IX. Para fincar una economía eficiente, requerimos un gobierno igualmente eficiente, esto es, ágil, dinámico, competitivo, muy responsable de sus compromisos, muy atento al sentir ciudadano y actualizado en sus métodos, procedimientos y tecnologías, ya que a través del gasto público se canalizan los recursos que con tanto esfuerzo generan los mexicanos. Ante la corrupción administrativa, engendrada por el mal manejo del presupuesto, se torna necesario perseverar en las siguientes líneas: incorporar un sistema de registro contable en donde se puedan evaluar tanto los indicadores cualitativos del gasto como los económicos para mejorar la efectividad en la aplicación del presupuesto por adquisiciones y obras públicas. Desarrollar un sistema de información y control de contabilidad de costos y resultados, para descentralizar responsabilidades presupuestales y hacer más estricto el manejo de las compras y contratos públicos.

X. La labor del gasto público en materia de adquisiciones y obras públicas deberá ser la forma en que el gobierno afronte la tarea de cumplir con la responsabilidad social de coadyuvar al desarrollo de mejores condiciones de vida. El reto actual y futuro del gasto público ya no debe referirse a la cantidad, sino a la calidad y eficiencia del mismo, es decir que responda a las demandas ciudadanas y no a las demandas de los servidores públicos; gastar para la gente, no para ellos que contemplan un beneficio adicional y se ven involucrados con los proveedores que también contemplan un lucro ilegítimo. Ya no consideramos si se gastó más o menos, sino gastar mejor. Aún y cuando no se pueda evitar la corrupción y el desvío de recursos públicos de los fines para los que fueron aprobados; las nuevas generaciones estamos comprometidos a combatirla día con día, no cayendo en el mismo error.

Es necesario que el Estado cree una política de renovación moral en los servidores públicos, en la cual asuma tres responsabilidades, la primera pudiera ser la prevención de la corrupción en sus relaciones con la sociedad, en la cual la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz , la segunda consideramos necesario la corrección legal de la corrupción, a través de procedimientos de investigación, de disciplina y de sanción, pero que realmente se lleve a cabo, y la última es el punto social, inclinándose a la formación de la niñez y juventud inculcándoles los valores nacionales fundamentales, es decir, dar mayor difusión a lo anterior.

BIBLIOGRAFIA

BULNES, Francisco. El verdadero Díaz y la Revolución, México, Ed. del Valle de México S.A. de C.V., 1920, 434 pp.

CALDERÓN, Francisco R.. Historia Económica de la Nueva España. 3a. edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía latinoamericana, 1988, 711 pp.

CARRASCO, Pedro/Broda Johanna. Economía Política e Ideológica en el México Prehispánico. 3a. edición, México, Ed. Nueva Imagen, S.A., 1982, pp.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 17ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1992, 1025 pp.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2o. Curso, 1ª edición, 2ª reimpresión, México, Ed. Limusa, 1991, 205 pp.

DÍEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, pp.

DROMI, José Roberto. La Licitación Pública, 4a. Reimpresión, Buenos Aires, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1983, 586 pp.

FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, 2ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1981, 462 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 32ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1996, 506 pp.

GIBSON, Charles. Los Aztecas bajo el dominio Español, decimaprimer edición en español, México, Ed. Siglo XXI, 1991, 533 pp.

HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Ed. Carsa, S.A., 1995, pp.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. La Licitación Pública. 1ª Edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, pp.

MARTÍN, José María. Introducción a las Finanzas Públicas, 2ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1987, 431 pp.

PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México, 5ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, 357 pp.

PUEBLITA, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México. 2ª edición, México, Ed. LIMUSA, 1993, 485 pp.

RABASA, Emilio. La Evolución Histórica de México, 4ª edición, México, Ed. UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1986, 361 pp.

RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico, 4ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1986, 284 pp.

SAHAGÚN, libro VIII, cap. 14. Códice Mendocino f. 700r.

SANTOS BRIZ, Jaime. El Derecho Económico y Derecho Civil, Serie A, Vol. XXXIV, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1963, 282 pp.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Económico, 3ª edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1993, 750 pp.

VALADES, José C. El Porfirismo. Tomo II "El Crecimiento II". 2a. Edición, México, Ed. UNAM, 1987, pp.

WINFIELD CAPITAINE, Fernando. Pueblos Prehispánicos de México, 1a. edición, México, Ed. Salvat Ciencia y Cultura, 1994, 161 pp.

WITKER V., Jorge. Derecho Económico, México, Ed. Harla, 1985, 480 pp.

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976. Modificada por última vez el 15 de mayo de 1996.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. Modificada por últimas veces por decretos publicados el 10 de enero de 1994 y 21 de diciembre de 1995.

LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. Modificada por última vez el 20 de julio de 1994.

LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993. Modificada por última vez el 5 de agosto de 1994.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1997.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Modificada por última vez el 4 de diciembre de 1996.

CÓDIGO PENAL. Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1931.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1997.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1988.

OTROS DOCUMENTOS

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

MANUAL DE AUDITORÍA DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PÚBLICO, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Subsecretaría B., p. 8.

LÍNEAMIENTOS 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. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Octava Edición, Edit. Porrúa, S.A, México 1995.

DICCIONARIO LAROUSSE DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Edit. Larousse. México, 1982.

GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Tomo I, Edit. Planeta, S.A., Córcega, Barcelona, 1980.