

49
2eg.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS
ADQUISICIONES Y DE LOS BIENES MUEBLES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
ARTURO MEDEL BALTAZAR

DIRECTORA DE TESIS: LIC. ELENA JEANNETTI DAVILA



CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27 94 86



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A mis padres, Simón Medel y Enriqueta Baltazar
A mi suegra, Raquel Corte
Por sus consejos y confianza

A mi esposa, María del Carmen
A mis hijos, Arturo y Marycarmen
Por su amor, comprensión y apoyo

A mis hermanos, cuñados y sobrinos
Por sus buenos deseos

A mis compañeros de trabajo
Por su dedicación y esmero

A mis maestros de la Facultad de Ciencias Políticas
y del Instituto Nacional de Administración Pública
Por sus conocimientos

A mi directora de tesis y asesores
Por su dirección y orientación

INDICE

1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU PROCESO DE MODERNIZACIÓN

	Nombre	Página
1.1	Definiciones	1
1.2	Organización y Modernización de la Administración Pública	9
1.3	La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado	11
1.4	La Comisión de Administración Pública	12
1.5	El Programa de Modernización de la Administración Pública	13
1.6	Unidades de Organización y Métodos	18
1.7	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.)	21
1.8	El Control y Evaluación Gubernamental	29
1.9	La Teoría General de Sistemas, una alternativa de administración integral	32
1.10	Conclusiones	37

2. EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES DE LOS BIENES MUEBLES GUBERNAMENTALES

2.1	Ordenamientos y principios básicos que regulan el proceso de las adquisiciones	42
2.2	Determinación de necesidades	43
2.3	Procedimientos para la captación de información	45
2.4	Catálogos de productos y registros de información de existencias	46
2.5	Programas de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario y equipo	47

2.6	Localización y análisis de las fuentes de suministro y selección de proveedores	49
2.7	La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	51
2.8	Planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones	54
2.9	Presupuesto de Egresos de la Federación	56
2.10	Clasificador por Objeto del Gasto	61
2.11	Programa Anual de Adquisiciones	67
2.12	Los Comités de Adquisiciones	68
2.13	Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento	71
2.14	Formas de realizar una adquisición	71
2.15	Licitación pública	72
2.16	El Proceso de la licitación pública	73
2.16.1	Convocatoria	74
2.16.2	Bases de licitación	75
2.16.3	Junta de aclaración de bases	78
2.16.4	Presentación y apertura de ofertas	78
2.16.5	Evaluación de las propuestas	79
2.16.6	Comunicación del fallo	79
2.16.7	Licitación desierta	80
2.16.8	Firma y pago de contratos	80
2.16.9	Casos de excepción	81
2.16.10	De la información y verificación	84
2.16.11	De las infracciones y sanciones	85

2.16.12	De las inconformidades y el recurso	86
2.17	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con bienes muebles.	86
2.18	Disposiciones complementarias	86
2.19	Conclusiones	97

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LOS BIENES MUEBLES

3.1	Definición y clasificación de bienes muebles e inmuebles	101
3.2	Bienes de dominio del Poder Público de la Federación	105
3.3	Bienes instrumentales y de consumo	107
3.4	Tipos de adquisición de bienes muebles	107
3.4.1	Bienes adquiridos por compra	107
3.4.2	Bienes adquiridos por donación	108
3.4.3	Bienes adquiridos por permuta	109
3.4.4	Bienes adquiridos por transferencia	110
3.4.5	Bienes adquiridos por reposición y producción	110
3.5	Control de almacén	111
3.5.1	Recepción	111
3.5.2	Guarda	112
3.5.3	Registro	113
3.5.4	Métodos de evaluación	114
3.5.5	Niveles de existencia	115
3.5.6	Suministro	116
3.5.7	Prácticas de seguridad y protección	115

3.6	Afectación, baja y destino final	116
3.7	Alta, registro y control de bienes muebles	116
3.8	Baja de bienes muebles	119
3.8.1	Baja de bienes muebles por no ser útiles o funcionales	119
3.8.2	Baja de bienes muebles por robo, extravío o pérdida por caso fortuito	120
3.8.3	Baja de bienes muebles por destrucción	120
3.9	Enajenación de bienes muebles	121
3.9.1	Comité de enajenación de bienes muebles e inmuebles	122
3.9.2	Enajenación de bienes muebles por licitación	127
3.9.3	Enajenación de bienes muebles por donación	130
3.10	Conclusiones	132

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo titulado "*La Administración Pública de las Adquisiciones y de los Bienes Muebles*", fue posible su elaboración por los conocimientos adquiridos durante el curso de la carrera de "*Ciencias Políticas y Administración Pública*" así como de la experiencia adquirida en mi trayectoria laboral en distintas dependencias de la Administración Pública Federal y en el Gobierno del Distrito Federal, que he tenido la oportunidad de reforzar por los cursos a los que he asistido que son: "*Actualización en Adquisiciones y Bienes Muebles*", en 1993, "*Las Compras del Sector Público en el Marco del T.L.C.*", y la nueva *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*", en 1994, y la "*Especialización en Administración de Recursos Materiales*", 1999, impartidos por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El tema de los recursos materiales en el Sector Público, como sabemos es amplio y complejo y abarca las áreas de adquisiciones, obra pública, almacenes, inventarios y servicios generales, los cuales deben ser vistos de manera integral para su eficiente desempeño. La normatividad en la cual se sustentan las distintas operaciones ha venido evolucionando y requiere de un cuidadoso estudio y análisis constante para su correcta aplicación.

De lo anterior, es importante aclarar que, para efectos de su estudio, el presente trabajo trata únicamente lo relativo a los bienes muebles, en cuanto a su adquisición, almacenamiento, baja y destino final, los cuales representan una parte importante en la administración de los recursos materiales en el Sector Público.

Lo hemos dividido en tres capítulos, el primero denominado "*La Organización de la Administración Pública en México y su proceso de modernización*", en el cual se señalan algunas definiciones sobre Estado, Sector Público, Gobierno y Administración Pública y se citan algunos aspectos y antecedentes que indican su trayectoria en los diferentes regímenes de Gobierno de la época contemporánea a la actualidad, basándonos en algunos ordenamientos e instancias que han actuado para contribuir en conformar su estructura y regular su acción, como la Comisión de Administración Pública.

De esta forma, podemos destacar que el Estado entendido como la ordenación política, jurídica y administrativa de un país, tiene dentro de sus fines realizar el bien común en el ámbito de la comunidad. Su participación en la economía y la sociedad a través de la Administración Pública, le ha requerido destinar una parte importante de su presupuesto en la adquisición de bienes y servicios para proporcionar seguridad, educación, salud, vivienda, transporte, recreación, así como promover el desarrollo de distintos sectores de la economía como los de la agricultura, la industria, el comercio y de servicios.

El Estado a través del Gobierno se sirve de la Administración Pública, para el manejo de recursos materiales que abarcan bienes muebles como los siguientes: maquinaria, equipo, mobiliario, equipo de transporte, herramientas e insumos, los cuales son utilizados por las propias dependencias y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines.

En los distintos periodos de gobierno, la Administración Pública para cumplir con sus actividades y dar respuesta a las demandas sociales, ha modificado su estructura basándola en leyes y reglamentos, así mismo para llevar a cabo su operación ha desarrollado programas, sistemas, métodos, procedimientos y técnicas de trabajo. Las medidas que se han tomado en este contexto corresponden a un proceso de modernización administrativa permanente que data desde el año de 1943, con la creación de la Comisión Intersecretarial, de ese año en adelante, ha continuado ese proceso con otros programas de modernización de los cuales destacamos los siguientes: de 1970 a 1976, el Programa de Modernización Administrativa, que se centró en los sistemas de apoyo administrativo, de 1976 a 1982, se continuó con un Programa a nivel sectorial, para vincularlo con un sistema de planeación nacional. De 1995 al 2000 el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El capítulo segundo, lo definimos como "*El Proceso de las Adquisiciones de los Bienes Muebles Gubernamentales*", mismo que como su nombre lo indica resalta los ordenamientos y principios básicos de las adquisiciones de bienes muebles, sobre los cuales se sustentan las actividades previas que se deben realizar para su correcta programación; iniciando con la determinación de necesidades, captación de información sobre uso y consumo de bienes en las unidades administrativas, registro de existencias de materiales, programas de mantenimiento, fuentes de suministro y selección de proveedores.

La parte siguiente de este capítulo, trata lo relativo al proceso sobre el cual se desarrollan las compras a través de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, misma que refiere como parte fundamental para el ejercicio y control del gasto público y los montos de actuación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la correcta aplicación de los recursos económicos el Clasificador por Objeto del Gasto y el Programa Anual de Adquisiciones, asimismo se incluyen algunas disposiciones complementarias que se han emitido para reforzar lo establecido en la Ley y proporcionar mayores elementos en la aplicación de dichos ordenamientos.

El capítulo tercero, consiste en "*La Administración Pública de los Bienes Muebles*", que como parte integrante del patrimonio inciden directamente en el presupuesto público, destinado a proporcionar diversos servicios a la comunidad.

En la administración de los bienes muebles, consideramos que es necesario destacar la forma en que estos son definidos y clasificados por el Código Civil, lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales y disposiciones complementarias, el procedimiento para su registro y control en almacén, señalando las diferentes formas de su adquisición o procedencia, así como de su baja y destino final.

Es importante mencionar que en cada uno de los capítulos se hace una conclusión de lo expuesto, a manera de destacar en forma general aspectos tratados en el desarrollo del trabajo y hacer sobre los mismos algunas observaciones y recomendaciones.

1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SU PROCESO DE MODERNIZACIÓN

1.1 Definiciones

A fin de conocer ciertos conceptos que se manejan habitualmente en el ámbito de las Ciencias Políticas y de la Administración Pública, sea cual sea la función o área de actividad que se desempeñe en el servicio público, es necesario tener presentes algunos elementos que nos permitan ubicarnos en el tema que nos ocupa por lo que haremos algunas definiciones importantes, siendo las siguientes:

Estado:

La palabra Estado ha tenido diversas connotaciones a través de la Historia, para designar la organización política fundamental de los hombres y que nos dan a entender las variadas formas de su desarrollo.

Los estudios que se han dedicado al Estado son amplios y complejos y han sido abordados desde distintos enfoques; tanto en el aspecto político, jurídico y económico. Pero, para este trabajo solamente haremos referencia de él para tener una idea general de su significado.

Héctor González Uribe, dedica parte de su obra "Teoría Política" al Estado, recurriendo a grandes tratadistas del tema. Entre ellos destaca Sánchez Agesta quien define al Estado como: *"Una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad."* (1)

El Estado moderno en los países civilizados se presenta como un Estado de Derecho, aparece sometido a las normas jurídicas que le señalan cauces para su acción y límites objetivos e infranqueables para sus funciones.

Por esa razón, el derecho constituye el deber ser y se sitúa en un terreno de juicios y valores que sirven para ver al Estado como ha de comportarse, para que sus acciones tengan una justificación valorativa.

En cuanto a la estructura del Estado, conforme a los esquemas constitucionales que se manejan, se distinguen el simple y el compuesto, lo cual radica en el ejercicio de la soberanía. El primero se ejercita en una sola población y en un solo territorio. En cambio si la soberanía se encuentra repartida entre un Estado mayor y estados menores que contribuyen a formarlo, es un Estado compuesto. El caso típico es el Estado Federal, del cual se distinguen la república norteamericana, la mexicana y la argentina.

El Estado Federal, está formado por un territorio propio de todas las entidades federativas, una población que es la de la república entera, un gobierno propio y una

legislación propia. Pero estos estados solamente son libres en cuanto a su régimen interior, ya que en lo concerniente a asuntos de interés general y relaciones internacionales, están subordinados a la federación.

Al Estado mexicano, conforme al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde: *“la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”*

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan.” (2)

El artículo 28, párrafo cuarto señala: *“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.” (3)*

En el Estado Federal la competencia está repartida o distribuida en forma escalonada. Los órganos federales son los supremos; les siguen los estatales y luego los municipales.

El profesor Ramiro Carrillo Landeros define al Estado como: “La forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le

identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.” (4)

En cuanto a los órganos estatales y municipales, el artículo 115 de la Constitución Política, establece entre otros aspectos que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, el cual será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado y estará investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley.

Sector Público:

El concepto Sector Público se utiliza en forma general para señalar las diversas unidades con que cuenta el Estado. Así con la idea de sector se concibe como la parte de un todo y con lo público se indica lo que pertenece al pueblo y no a los particulares.

De este modo, refiriéndonos nuevamente al profesor Ramiro Carrillo Landeros, al sector público lo define como: *“aquella área de actividad en la que incide en forma directa, con una orientación consciente y de acuerdo con propósitos preestablecidos, la acción de las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines.”*

“Por tanto, la idea de sector público no sólo comprende la parte organizada del Estado (gobierno) que deriva hacia el manejo directo del aparato administrativo para el ejercicio legítimo de la coerción física y la dotación de bienes y servicios a la comunidad (administración pública), sino que se refiere también a una circunscripción, a un ámbito de competencia que en muchos casos le corresponde en forma exclusiva y en otros comparte con los particulares, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés común.” (5)

Gobierno:

A manera de aclaración diremos que en épocas antiguas se pensaba que el Estado y el gobierno eran lo mismo, porque la persona o institución gobernante eran lo más importante del Estado y se decía que las formas de gobierno eran formas de organización de la comunidad política entera. Pero más adelante, en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo características específicas de cada uno, el gobierno significa el conjunto de poderes públicos. El Estado representa el todo, mientras que el Gobierno forma parte de los elementos del propio Estado, los cuales son, territorio, población y gobierno.

Actualmente, en su mayoría los gobiernos del mundo se clasifican en monarquías y repúblicas. Las monarquías son aquellas formas de gobierno en que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación de rey y el gobierno está en manos del primer ministro o canciller, salido del partido victorioso y que responde de sus actos ante el Parlamento, quien decide con sus votos de confianza o

de censura sobre la permanencia o caída del gobierno encabezado por el primer ministro.

El gobierno republicano tiene dos modalidades que son el presidencial y el parlamentario. En el primero el Presidente de la República reúne el ejercicio que la Constitución Política señala al Poder Ejecutivo. Es a la vez Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, es designado por elección popular cada 4, 6 o 7 años y encabeza con plenos poderes la Administración Pública, nombra y remueve a los miembros de su gabinete - ministros o secretarios de estado - sin tener que dar cuenta o pedir permiso al Parlamento y nombra a los integrantes del Poder Judicial. En el segundo el gobierno recae en un primer ministro o canciller que es responsable ante el Parlamento.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."* (6)

Entonces, los elementos que constituyen a la forma de gobierno son: el de una República Representativa; porque el pueblo gobierna por medio de sus elegidos; Democrática, la soberanía reside en el pueblo y todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno y Federal donde existen estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman uno nuevo con personalidad propia llamado Federación.

De acuerdo a esto, Héctor González Uribe, hace una aclaración importante: *"Formas de estado y formas de gobierno no son lo mismo. Bien es verdad que en épocas históricas antiguas, tomándose en cuenta que la persona o institución gobernante eran la parte más importante del Estado, se llegó a confundir Estado y gobierno. Y así se habló de formas de gobierno como sinónimo de las formas de organización de la comunidad política entera. Pero cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinguos correspondientes se llegó a separar claramente el Estado del gobierno. El Estado es la unidad total -pueblo gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar a cabo la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía, en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que esos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado ocupa el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y simplemente con el Estado. Este es algo, más; un pueblo, en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política y moldea, modifica y controla al propio poder."* (7)

De tal forma, el Gobierno asume la dirección y organización de las acciones a cargo del Estado, le corresponde realizar funciones de carácter político como son: el manejo, conservación y consolidación del poder, así como de tipo administrativo, de las cuales

podemos mencionar la captación de recursos, la dotación de servicios, la preservación del orden y otras. Esas funciones se encuentran en la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que están a cargo de órganos especializados con las facultades y atribuciones en cada materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de poderes, conforme a lo siguiente: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49). El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art. 50). El poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80). El poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal (Art. 94).

Felipe Tena Ramírez en su libro de Derecho Constitucional Mexicano, dedica la segunda parte a los poderes federales, señalando lo siguiente *"De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el judicial carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución, mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir por encima de los otros dos Poderes a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema."* (8)

De acuerdo con lo anterior se puede resaltar que en la Constitución es donde se fundamenta el reparto de competencias de los tres poderes de la Unión, ya que es la norma suprema que regula la vida jurídica de nuestro país; es la ley donde está contenido todo el orden normativo del pueblo.

Por tanto, todas las demás disposiciones legales, por generales o particulares que sean, no pueden contravenir lo que en ella está establecido, pues de hacerlo así serán nulas.

Actualmente el Estado no puede subsistir sin una Constitución.

La Constitución está integrada por dos partes; la dogmática y la orgánica.

La dogmática trata los derechos fundamentales del hombre; contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares.

La parte orgánica tiene por objeto organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos.

Refiriéndonos a los tipos de leyes pueden distinguirse dos: Las constitucionales y las ordinarias.

Una ley constitucional es cuando reglamenta algún artículo de la Constitución.

La ordinaria no reglamenta ningún artículo de la Constitución General, pero tiene que seguir el espíritu de la misma en todas y cada una de sus disposiciones y requiere solo la aprobación de la Cámara de Diputados y de Senadores y no requiere la aprobación de las legislaturas de los Estados.

Cabe destacar que el Poder que hace la ley recae en una Asamblea. Para hacer la ley se requiere de un tiempo razonable para su análisis, discusión y consulta, por su trascendencia y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro. Una vez que se dan los ordenamientos a través de la ley su aplicación debe ser rápida y enérgica, no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción, por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo que es el Presidente de la República, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.

Para el despacho de los distintos asuntos el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos que son los Secretarios, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

El artículo 89 de la Constitución señala que son facultades y obligaciones del Presidente:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

"Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

"Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado."

"Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda."

"Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes."

"Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."

"Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76". Mismo que establece las facultades exclusivas del Senado: Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

El profesor Ramiro Carrillo Landeros, refiriéndose al Poder Ejecutivo destaca: *"Partiendo de la situación que prevalece en nuestro país, se enfoca la atención en el Poder Ejecutivo Federal por ser el que predomina sobre los ejecutivos locales y municipales, además de constituir el más significativo elemento de cohesión estatal. En consecuencia, es importante destacar que en nuestro Estado de Derecho bajo un régimen de naturaleza presidencialista el Poder Ejecutivo constituye la figura más sobresaliente y no solo tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública y se le considera Jefe de Estado, sino que tiene injerencia en materia legislativa y judicial."* (9)

Administración Pública:

Como un antecedente histórico, el Constituyente de 1917, consideraba que el Ejecutivo Federal requería de órganos con funciones político-administrativas y órganos con funciones meramente administrativas, distinguiendo los primeros como departamentos administrativos, tal fue el caso de Correos, Telégrafos, Salubridad y Educación Pública, y los segundos como secretarías de Estado que atendieran asuntos encomendados por el Presidente de la República exclusivamente.

Sobre Administración Pública se han dado diversas definiciones que en su mayoría coinciden en concebirla como; el aparato administrativo del Estado, del cual se auxilia el Presidente de la República o Jefe del Ejecutivo Federal, para el cumplimiento de sus funciones.

Jacinto Faya Viesca cita a Serra Rojas quien transcribe una reflexión de Pierre Escoube para definir a la Administración Pública en los siguientes términos: *"La Administración Pública es el conjunto de medidas de acción, sean directas o indirectas, sean humanas, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación"*

Jacinto Faya señala que: *"Algunos autores mexicanos sostienen la idea que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo. Pensamos que esta apreciación no es correcta ni se adapta a lo establecido en la Constitución Política del país cuando expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que será el Presidente de la República Mexicana. Creemos que lo correcto es afirmar que la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República solo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones"*

y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal."

"Serra Rojas dice que: La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación." (10)

De acuerdo a eso la función administrativa, casi siempre se realiza de oficio, es decir, al actuar el estado ejecuta una serie de actos tendientes a cumplir con dispositivos legales. Asimismo, toda la actividad administrativa tiene fines muy concretos y sus efectos son limitados y circunstanciales.

Las leyes y reglamentos norman la función administrativa y establecen situaciones de carácter general y específico, marcando con precisión los límites y características de las distintas actividades; de esta manera la Administración Pública se ha organizado estableciendo distintos niveles de autoridad y de responsabilidad entre las mismas dependencias y entidades que se encuentran definidos dentro de una estructura centralizada, desconcentrada y descentralizada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 señala *"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."*

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."(11)

Para la consecución de sus fines la Administración Pública dispone de cuatro elementos: estructura; procedimientos; materiales y personas.

En cuanto a su estructura, se refiere a las oficinas o dependencias con que cuenta para la realización de los fines públicos.

Los procedimientos se entienden a las normas jurídicas a las cuales la actividad administrativa debe ajustarse.

Con relación a los materiales; son los bienes y servicios que requiere para la realización de sus actividades; como equipos y máquinas que simplifican las labores de la administración.

Las personas; es el factor humano considerado como el más importante de los elementos con que cuenta la Administración Pública. De este modo, el valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen de las personas que los ejecutan.

1.2 Organización y modernización de la Administración Pública

Una vez que ya tenemos una idea general de lo que es Estado, Sector Público, Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración Pública, ahora nos ocuparemos de ver como se ha estructurado, organizado y modernizado ésta en nuestro país.

En México la Administración Pública ha experimentado cambios importantes en su estructura y en su forma de funcionar, consecuencia del crecimiento acelerado de la población en algunas ciudades, que en gran parte se debe a una cantidad de personas que han dejado sus comunidades rurales para dirigirse a las grandes concentraciones urbanas en la búsqueda de mejores condiciones de vida, lo que ha ocasionado una mayor demanda de bienes y servicios.

Este proceso evolutivo de la sociedad ha propiciado que el Estado aparte de ser ejecutor de leyes y guardián del orden, asuma otras funciones que le impone el orden económico y social, entre las que podemos destacar; seguridad, empleo, transportes, vivienda, educación, salud, medio ambiente, abasto de energía y combustibles.

Estas tareas las realiza el Estado a través de la Administración Pública, la cual tiene a cargo mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico, por lo que requiere un conjunto de estructuras, organismos, personas y recursos que operen de manera organizada y coordinada entre sí para cumplir con esas funciones.

La estructura organizativa de la Administración Pública en México se presenta en dos dimensiones perfectamente definidas. Por un lado, mediante una perspectiva estática en la que se aprecian los órganos que la conforman, como son las dependencias y entidades paraestatales que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), que veremos más adelante, define como Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal. Por otro lado, la organización administrativa en la Administración Pública adopta una dimensión dinámica que responde a cuestiones sobre creación, modificación y supresión de órganos, así como atribuir, suprimir y modificar competencias y funciones de dirección, organización, coordinación, control, y demás aspectos relativos a la potestad organizativa considerada como conjunto de facultades otorgadas para contribuir en la conformación, supresión y modificación de su estructura.

La potestad administrativa adoptada en las dos últimas décadas implica, como ya dijimos, la facultad de; crear, suprimir, atribuir y modificar competencias y se encuentra limitada por la ley, que se reserva la facultad de crear los órganos superiores de la Administración Pública.

La potestad administrativa también se encuentra limitada por ordenamientos constitucionales, por ejemplo, en nuestro país, una Secretaría de Estado sólo puede crearse mediante la aprobación del Congreso de la Unión, sobre la base del artículo 90 constitucional señalado anteriormente. No obstante, la ley no puede prever todos los casos de organización de la Administración Pública, por lo que ahí se justifica la potestad administrativa.

La organización en la Administración Pública se da de acuerdo a los fines que se pretendan alcanzar. De acuerdo a eso, Jacinto Faya Viesca, señala:

"En esta administración el criterio fundamental no puede ser el de la división del trabajo de corte empresarial sino como lo afirma a Villar Palasi "el de la "distribución racionalizadora por razón de los fines". Las competencias de los órganos se distribuyen según los fines que se pretendan en lo político, en lo económico o en lo social". (12)

Del mismo modo, los fines que pretende la Administración Pública, en cierto punto se contraponen, por ello con la distribución de competencias a los distintos órganos, permite un cierto equilibrio que atenúa el problema del conflicto, es decir, dejar de hacer lo que se tiene legalmente previsto o excederse en las funciones que normativamente le corresponden.

El segundo principio de organización, volviendo a Villar Palasi es el de "la racionalización normativa de la organización". Por tanto, siguiendo con estas acepciones, toda organización contempla tres fases, las cuales señalamos a continuación.

1. Conformación de órganos administrativos.- Se refiere a la creación de un determinado órgano administrativo. En México, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, sólo pueden ser creados por una ley y tienen su fundamento legal en la L.O.A.P.F., En cuanto a los organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura podrán ser creados por una ley del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal.
2. Distribución de las funciones.- Corresponde hacerla a los órganos administrativos con respecto a sus unidades, mediante los reglamentos interiores que expida el Ejecutivo Federal, con base en las competencias que les fueron atribuidas, a fin de especificar, detallar y crear los instrumentos para que la ley se aplique.
3. Atribución de competencias.- Tiene su origen en la L.O.A.P.F., la cual se encuentra subordinada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley distribuye competencias en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En nuestro país, los reglamentos interiores de las dependencias y entidades públicas no deben exceder del ámbito de competencia que les atribuye la L.O.A.P.F. Dichos reglamentos sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República y su función

consiste en el reparto de funciones entre las unidades administrativas que integran una dependencia, por lo que permiten pormenorizar, detallar y crear los instrumentos necesarios para que la ley se aplique, pero en ningún momento crean nuevas competencias. En el reglamento además se fija el número de funcionarios como son: los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, de oficina, sección, mesa y los demás que queden establecidos.

Así mismo, la Administración Pública en México no sólo se organiza mediante leyes orgánicas, leyes administrativas y reglamentos internos, sino también mediante una serie de disposiciones internas tales como; programas de trabajo, manuales de procedimientos, instructivos y circulares. Por tanto, la competencia es uno de los principios jurídicos fundamentales de organización de la administración pública, dado que un órgano tiene legalmente ciertas facultades para desarrollar sus funciones, dentro de un ámbito limitado que le confiere la ley.

1.3 La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

En los primeros años posteriores a la Revolución Mexicana hasta la década de los cuarenta, el Gobierno Federal llevó a cabo un proceso de reconstrucción nacional, en el cual amplió su campo de acción hacia los sectores que resultaron afectados por la contienda armada, para eso fue necesario expedir ciertas leyes que marcaron la reorganización y ámbitos de competencia de las dependencias en la Administración Pública de México.

Asimismo, se crearon organismos especiales para apoyar y supervisar las distintas actividades, como el caso del Departamento de Aprovechamiento General y el de la Contraloría, a quienes competía centralizar gran parte de las adquisiciones y conciliar el presupuesto, así como acordar procedimientos de inventarios y balances de bienes muebles e inmuebles.

En 1943 se creó una Comisión Intersecretarial encargada de formular un plan coordinado de modernización de la Administración Pública, en el cual se pudo constatar que las funciones se fundamentaron más en el derecho y en la contabilidad que en la administración.

Con la "*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*", emitida en 1947 se creó entre otras la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que fungió como órgano central de organización y métodos, coordinando a las dependencias en sus programas administrativos.

Ante las atribuciones conferidas a esa Secretaría, fueron emitidos los "*Ordenamientos Principales y Disposiciones Conexas de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*" que integraban las normas generales a que debían sujetarse las dependencias del Gobierno Federal, así como los contratos de obra pública, los abastecedores del Gobierno que incluyó a los que le vendían y compraban bienes muebles.

En 1958, esta Ley tuvo algunas reformas al cambiar la Secretaría de Bienes Nacionales en Secretaría del Patrimonio Nacional, creándose además la Secretaría de la Presidencia, la primera responsable de promover y coordinar las reformas macroadministrativas a nivel gobierno y la segunda facultada para administrar los recursos materiales de la Federación, lo que redujo ciertas atribuciones en materia de recursos materiales que tenía a cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.4 La Comisión de Administración Pública

Como apuntamos anteriormente, debido al crecimiento de la población la intervención del Estado se amplió en forma considerable, pero ésta se realizó en forma desordenada y coyuntural sin obedecer a un plan determinado.

En el año de 1965 en el seno de la Secretaría de la Presidencia se creó la Comisión de Administración Pública (C.A.P.), a quien se le encomendaron la realización de estudios y la propuesta de medidas que permitieran la adecuación de los medios o instrumentos de acción, con los objetivos trazados en los planes y programas de gobierno. Con esta Comisión se inició en México el sistema permanente de modernización administrativa.

Gustavo Quiroga, en referencia a los trabajos realizados por esta Comisión nos comenta *"En 1967 tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas de la Administración Pública, cuyas recomendaciones se presentaron a los secretarios y jefes de departamentos de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su secretariado técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal y en otros sistemas administrativos cuyas funciones de apoyo o de administración de recursos son comunes a todas las dependencias públicas."* (13)

De este modo, el planteamiento inicial del sistema fue el de vincular la modernización administrativa a la planeación del desarrollo. Y si era conveniente formular un programa de modernización que permitiera el establecimiento de la planeación o formular el plan de desarrollo incorporando el programa de modernización a los objetivos del mismo. El Gobierno Federal se inclinó por establecer primero las bases del programa de modernización administrativa, a fin de contar entre sistemas administrativos con los de información y estadística, básicos para la planeación.

En la formulación del sistema se determinó hacer primero un diagnóstico del funcionamiento general de la Administración Pública para luego definir la metodología y prioridades de modernización administrativa.

La problemática detectada en cuanto a la distribución de tareas fue la duplicidad y dispersión de funciones y la falta de coordinación.

De esto se expusieron ejemplos como los de dos secretarías que realizaban funciones de desarrollo urbano. Así mismo, gran cantidad de funciones sobre información y estadística, construcción y obra pública, bienes patrimoniales, recursos humanos, contabilidad, se encontraban dispersos sin sujetarse a una normatividad ni a sistemas de coordinación y control.

En lo relativo al diagnóstico de la administración de los recursos materiales, que abarcó adquisiciones, almacenes e inmuebles la C.A.P. detectó que no existían normas y políticas unitarias sistematizadas tendientes a reducir los costos en este renglón, sugiriendo unificar las técnicas de inventarios, establecer las políticas sobre la adquisición de materiales y equipo, y sobre el uso conservación y mantenimiento de los muebles e inmuebles del Sector Público, recomendando sobre este caso que la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional debía reglamentar y supervisar los sistemas de adquisiciones, almacenes e inventarios en coordinación con la Secretaría de la Presidencia, para el adecuado uso y aprovechamiento de los bienes. Además, que las Dependencias del Sector Público favorecieran la capacitación de su personal en materia de adquisiciones.

Por considerar imposible resolver a nivel central todos los problemas derivados de una reforma administrativa como la que se estaba proponiendo, la C.A.P. recomendó que cada dependencia debería contar con una Unidad de Organización y Métodos (U.O.M.), las cuales impulsarían y promovería el análisis y la propuesta de medidas de racionalización administrativa. No obstante, por la falta de una base legal que sustentara y diera validez a su papel de órgano asesor, fueron relegadas en su mayoría a trabajos menores y aislados.

Al iniciar su administración, el Presidente Luis Echeverría Álvarez mostró interés en promover las reformas estudiadas por la C.A.P., pero subrayó que *más que cambios estructurales el país requería un cambio de actitudes que implicaba trabajo en equipo, así como la participación y consenso de los servidores públicos y de la población en su conjunto*. Posteriormente, en 1971 en una reunión ministerial se fijaron las bases operativas de una reforma administrativa, en ese mismo año fue sustituida la C.A.P. por la Dirección General de Estudios Administrativos que tuvo a su cargo el continuar con el programa de reforma, contando con la participación de las propias dependencias y entidades públicas.

1.5 El Programa de Modernización de la Administración Pública

A partir de 1970, la Administración Pública inició un nuevo proceso de modernización con el que no sólo se pretendían introducir cambios y adaptar estructuras, procedimientos y personal, sino que, se intentaron establecer las bases que condujeran y promovieran tales cambios para estar en condiciones de responder a las necesidades fundamentales del desarrollo económico y social. De 1976 a 1982 se continuó con otro

programa a nivel sectorial que permitiera poner en practica un sistema nacional de planeación, sectorial, regional e institucional, mismo que se ha ido consolidado.

De 1970 a 1976 se llevó a cabo un "*Programa de Modernización Administrativa*" que concedía prioridad a la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo. Este Programa inició con la investigación y análisis de la estructura de la Administración Pública y su funcionamiento, definiéndose las dependencias del Poder Ejecutivo, así como las operaciones en cada sector de actividad, distinguiendo cuales poseían atribuciones normativas, de coordinación y control en los sistemas administrativos comunes y de apoyo.

Los problemas detectados en esta primera fase del programa mostraban la ineficiencia de los organismos administrativos, en razón de los procedimientos utilizados, más no por tratarse de problemas de tipo estructural. De acuerdo a esto, lo que se requería para eficientar el trabajo y elevar el nivel de productividad era mediante la elaboración y aplicación de sistemas y procedimientos que respondieran a las necesidades concretas de cada unidad administrativa. Asimismo, en relación con los recursos humanos se requerían sentar las bases para implantar un servicio permanente de servidores públicos.

En este Programa "Se diseñaron once programas de trabajo prioritarios que comprendían desde la implantación de la infraestructura de modernización administrativa, hasta la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo, abarcando áreas de programación y presupuesto, contabilidad, estadística, recursos humanos, recursos materiales y los propios sistemas de organización y métodos."
(14)

En estos programas se incluyó el de "*Revisión de la Administración de los Recursos Materiales*", que tomaba las proposiciones de la C.A.P., en cuanto a la racionalización y estandarización de políticas, normas y procedimientos de las adquisiciones, almacenamiento, distribución y consumo de materiales, haciendo notar en esto una visión integral y de conjunto dentro del proceso de trabajo.

Las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, introdujeron junto con la colaboración de otras dependencias medidas orientadas a mejorar la organización y funcionamiento de los recursos materiales resaltando ciertas disposiciones encaminadas a elevar la capacidad operativa de las unidades de almacenamiento que tienen como responsabilidad la recepción, registro, guarda y suministro de artículos de consumo, mobiliario, equipo de oficina y mantenimiento, entre otros.

Dentro de las medidas adoptadas resaltaron la emisión de guías técnicas para la elaboración de manuales de organización y de procedimientos operativos, de las que destacan, la "*Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos*" que estuvo a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, así como el "*Manual de Organización y Funcionamiento de Almacenes*", publicado por la C.A.P.

Los lineamientos señalados en estos documentos indicaban la necesidad de uniformar criterios para la comprobación de existencias en los almacenes, mediante la toma de inventarios programados y la práctica de pruebas selectivas.

En el año de 1978, de una reforma a la L.O.A.P.F, las facultades y atribuciones normativas a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, le fueron conferidas a la Secretaría de Comercio.

En este aspecto, se consignó que los sistemas institucionales son administrables porque establecen las líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones de dependencia son directas, mientras que los sistemas macroadministrativos o globales tanto de carácter operativo, sectorial como los de actividades de apoyo comunes a dos o más dependencias solo son controlables, en la medida en que se pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades.

De esta forma, el Programa de Modernización se conceptualizó como un proceso técnico y político, en el que sus avances marcaron un punto de partida para eficientar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Programa de Modernización Administrativa se centró en cuatro modificaciones básicas:

"Cambios estructurales. La reorganización de más de 50 organismos con nuevas funciones. La creación de las unidades de organización y métodos, de las unidades de programación y de las comisiones internas de administración en la mayoría de las dependencias. La creación de organismos de coordinación como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Simplificación y coherencia de las normas legales. Creación de bases entre las que destaca la modificación a la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal al incluir las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos al control.

Racionalización de los sistemas de apoyo. Ya que los diversos sistemas de apoyo trabajan en forma aislada, se progresó en la estandarización, uniformización y centralización de esas funciones, al otorgar bases jurídicas y crear comités técnicos consultivos.

Modificaciones en el sistema de recursos humanos. Se creó la comisión de recursos humanos del sector público para coordinar las funciones dispersas de la administración de personal y con el fin de impulsar el cambio de actitudes. Se avanzó en los sistemas de capacitación y remuneración, en la simplificación del catálogo de empleos y se realizó el censo de los empleados públicos." (15)

El programa de organización sectorial que abarcó de 1976 a 1982, fue concebido para lograr una administración pública moderna preparada para conducir el desarrollo económico y social, se orientó en un mayor perfeccionamiento de la metodología y los mecanismos administrativos que contribuyeran en el establecimiento de un sistema de planeación.

Para cumplir con los propósitos de este programa se diseñaron varias etapas que fueron instrumentadas simultáneamente siendo: La de organización institucional, la de organización sectorial, la de articulación sectorial, la de reforma de ventanillas y la de administración de recursos humanos.

"La sectorización de la administración pública consiste en el agrupamiento convencional de las entidades centralizadas y paraestatales en "sector de actividad" con fines de programación, coordinación y control del quehacer administrativo. Se dice que es "convencional" porque solo se realiza con fines de análisis y programación." (16)

La sectorización encuentra su fundamento en los artículos 50 y 51 de la L.O.A.P.F. y busca simplificar de los procedimientos administrativos, lograr una mayor coordinación, facilitar el control de las acciones y establecer un soporte administrativo para la planeación.

De acuerdo con esto, las secretarías y departamentos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo amplían sus funciones convirtiéndose en dependencias globalizadoras y se responsabilizan de planear y dirigir la política de cada sector. Coordinan a las entidades paraestatales que se agrupan por sector de actividad y que estas actúen como órganos de auxilio y ejecución de los programas y acciones administrativas del Poder Ejecutivo, actuando como verdaderos instrumentos de política económica, sin reducir su autonomía y patrimonio propios. Algunas entidades paraestatales de acuerdo a los objetivos que tienen encomendados se vinculan a más de una secretaría, por lo que su agrupamiento se realiza en función de las políticas prioritarias de cada gobierno.

Gustavo Quiroga, al respecto nos dice: *"La organización sectorial permitió establecer el sistema de planeación. La Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), se creó como órgano central de planeación, en el cual se integraron los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. Por otra parte cada sector de actividad definió y precisó la política y los objetivos institucionales y sectoriales en los planes sectoriales y las entidades federativas formularon sus planes de desarrollo estatal." (17)*

Ignacio Pichardo, nos señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), en sus múltiples atribuciones en materia de recursos materiales se le facultó para: *"dictar las normas para las adquisiciones de todo tipo que realicen las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal; así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y eliminación de los inventarios de maquinaria y equipo, instalaciones*

industriales y los demás bienes muebles parte del patrimonio de la administración federal. Como se sabe el sector público constituye el principal comprador de bienes y servicios de la economía nacional. El monto de sus adquisiciones asciende a cientos de miles de millones de pesos. Vigilar el proceso es un reto administrativo formidable." (18)

La modernización de la administración pública adquirió importancia porque sirvió de base para el funcionamiento del sistema de planeación, vinculándose la planeación administrativa con la planeación económica y social propuesta por la C.A.P. desde 1965. El sistema de planeación se consolidó con las reformas a la Constitución, el artículo 26, establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La planeación fue elevada al rango constitucional por la necesidad de regular uno de los aspectos fundamentales de la sociedad que impone plantearse objetivos concretos y definir las medidas y acciones que permitan alcanzarlos. La solidez otorga a las actividades sociales el lugar que les corresponde dentro del desarrollo que se propone, señalando prioridades a los objetivos establecidos, determinando cuales requieren cumplirse primero y cuales posteriormente. El dinamismo en la planeación nacional se entiende como la realización de acciones continuas con capacidad de responder a las etapas cambiantes de la sociedad, esto no quiere decir que el sistema sea cambiante, sino que debe permanecer hasta la prosecución de sus objetivos. La equidad, es el equilibrio entre los sectores de la población a fin de atender las demandas de todos los grupos y sectores sociales.

El Sistema de Planeación Nacional se estructura en tres niveles que son: Global, Sectorial e Institucional, los cuales se realizan en cuatro etapas que consisten en:

- Formulación, donde se realizan diagnósticos y se establecen objetivos, prioridades, estrategias y políticas, así como su compatibilidad e integración.
- Instrumentación, en la que también se hacen diagnósticos y análisis de coyuntura y se establecen políticas, metas, responsables, recursos y vertientes.
- Control, para el seguimiento y análisis de la programación, la detección y ajuste de desviaciones.
- Evaluación, que permite la cuantificación, valoración y evaluación del funcionamiento del Sistema.

Los documentos que se elaboran son: el Plan Nacional de Desarrollo, los programas operativos anuales, los reportes anuales y los informes de Gobierno

Este marco jurídico permitió la elaboración del "*Plan Nacional de Desarrollo*" en el periodo de 1983 a 1988, mismo que no establece metas cuantitativas sino solo directrices generales a mediano plazo orientadas a ordenar las actividades a nivel global, sectorial, regional e institucional, que se deben concretar en los programas operativos anuales.

1.6 Unidades de Organización y Métodos (U.O.M.)

Las Unidades de Organización y Métodos (U.O.M.), fueron creadas para eficientar los servicios administrativos de las dependencias y entidades públicas. Su aparición en la Administración Pública estuvo ligada a las medidas de costo rendimiento de los servicios públicos y de mejoramiento administrativo que ya se venían implantando desde principios de siglo en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Brasil, Venezuela, entre otros países.

Al respecto, Gustavo Quiroga, comenta: "*Las empresas públicas son las que han servido de intermediario para aplicar el criterio de rentabilidad y productividad en el sector público, con la salvedad de que la administración pública no tiene una finalidad de lucro. Pero dicho criterio se introduce en forma sistemática con los esfuerzos de modernización administrativa que han llevado a cabo los países latinoamericanos.*" (19)

Las U.O.M., en México, tuvieron dos fases importantes; una de origen y formación y la otra de consolidación.

La primera fase abarcó el período de 1917 a 1964, con la creación de los departamentos administrativos, como colaboradores directos del Presidente de la República y concluyó con la instalación de las U.O.M., en toda la Administración Pública.

Esta fase se caracterizó por la confusión y el parcialismo, ya que en algunas dependencias se vinculó la función de organización y métodos con las de contabilidad y auditoría, las que más adelante fueron delimitándose. Asimismo, las U.O.M., no se extendieron en todo el Sector Público y las que existían realizaban trabajos parciales sobre aspectos de estructura y organización.

La segunda fase fue de consolidación y se inició a partir de 1965 y, a la fecha, todavía continúan apoyando al Programa de Modernización Administrativa, que dio inicio con la propuesta de la C.A.P., de crear una U.O.M., en cada dependencia.

Esta fase se caracteriza por el establecimiento de bases jurídicas para el funcionamiento y sistematización de las U.O.M., las cuales se dedican a modernizar la Administración Pública e introducir técnicas administrativas experimentadas en el sector privado, consolidando su acción de revisión permanente de la estructura y funcionamiento de las dependencias públicas, quedando como responsable de esas acciones la entonces Secretaría de la Presidencia para promover y coordinar la

modernización administrativa, incluyendo al Departamento del Distrito Federal, constituido actualmente como una Entidad.

La ubicación de las U.O.M., ha sido muy variada y depende del tipo de relaciones con el órgano superior jerárquico y las funciones asignadas a la dependencia implicada, así como la importancia que le dan las autoridades correspondientes.

Las U.O.M., han desempeñado funciones de asesoría. Cuando algún titular responsable reconoce que la estructura administrativa no responde a las necesidades de la institución y al no tener posibilidades de resolver directamente el problema, aumentaba su capacidad directiva creando una unidad orgánica asesora, a efecto de detectar la problemática y considerar los cambios para un mejor sistema de actuación administrativa.

En las funciones de apoyo administrativo las U.O.M., orientaban a las áreas de programación, presupuesto, información, recursos humanos y materiales, para desempeñar sus acciones administrativas en concordancia con las acciones sustantivas.

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Presidencia, propuso un texto que señalaba las funciones que debían desempeñar las U.O.M., las cuales hemos resumido de la manera siguiente:

- Estudiar y analizar de manera permanente la estructura y funcionamiento de la institución, que implicaba la realización de un diagnóstico general de la estructura y procedimientos de organización, la propuesta para modificar y adaptar sistemas y procedimientos y la elaboración de manuales administrativos.
- Adecuar la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones de la normatividad vigente, mediante la investigación y clasificación de las bases jurídicas que en ese momento regían las acciones administrativas.
- Asesorar, coordinar, promover y divulgar en las distintas unidades administrativas la interpretación y aplicación de técnicas y sistemas administrativos, coordinándose con cada una de ellas sobre la implantación de nuevos sistemas y procedimientos de trabajo y capacitación del personal, en colaboración con la unidad de recursos humanos.
- Llevar a cabo actividades de promoción y coordinación de cursos y seminarios sobre organización y métodos, de investigación y divulgación de nuevas técnicas de administración aplicables a las dependencias.

Gustavo Quiroga, representa el desarrollo administrativo de las U.O.M., conforme al siguiente cuadro: (20)

1ª Fase de desarrollo (inicial)	2ª Fase de desarrollo (intermedia)	3ª Fase de desarrollo (consolidación)
<p>Análisis de estructuras y funciones</p> <p>Cuadros de distribución del trabajo</p> <p>Elaboración de organogramas</p> <p>Elaboración de diagramas de flujo</p> <p>Análisis y descripción de puestos</p>	<p>Teoría de sistemas</p> <p>Desarrollo organizacional</p> <p>Administración por proyectos</p> <p>Administración estratégica</p>	<p>Teoría cuantitativa</p> <p>Ingeniería de sistemas</p> <p>Informática</p> <p>Modelos de simulación</p>

El personal de las U.O.M., generalmente es analista y se encarga de recopilar y analizar información, presentar soluciones y alternativas a los problemas y asesorar en la implantación de las modificaciones que proponga. Debe contar con conocimientos teóricos de administración, organización, teoría de sistemas y metodología de la investigación, también con conocimientos técnicos para el diagnóstico administrativo y diseño organizacional, técnicas de investigación, análisis y elaboración de organogramas, así como análisis y descripción de puestos.

Los obstáculos y limitaciones de las U.O.M., los resumimos de la siguiente manera:

- Las U.O.M., se ubicaron como direcciones generales o direcciones de área de acuerdo a la estructura de la dependencia o entidad, dependiendo directamente del titular, de la Oficialía Mayor o de la administración general en el caso de las entidades.
- En algunos casos las U.O.M., se han enfrentado a obstáculos y limitaciones, que les impiden adecuadamente su funcionamiento; como el que la dependencia no cuente con un programa general de modernización administrativa, que oriente sus estudios y análisis sobre la estructura y operación, para sugerir los cambios pertinentes.
- En ocasiones las autoridades de las que dependían las U.O.M., no les dan la importancia debida a las actividades que desempeñan, considerando que no son operativas ni operables y que no benefician en mucho el curso de la institución, asignándoles trabajos de diagnóstico y diseños parciales que consideran urgentes, distraiendo su atención en el proyecto general.

- La resistencia al cambio también es un problema para el desarrollo de las U.O.M., ya que en la mayoría de las oficinas públicas hasta la fecha, consideran los cambios como una amenaza a sus derechos y prerrogativas adquiridas.

Para dar solución a estos problemas se ha considerado necesario realizar lo siguiente:

- Una investigación administrativa permanente en las dependencias y entidades públicas.
- La participación de las U.O.M., en los programas de modernización administrativa del Gobierno Federal.
- El fortalecimiento de la docencia y la investigación en las universidades e institutos de nivel superior; de los cuales sobresale el Instituto Nacional de Administración Pública I.N.A.P., que cada año imparte cursos y seminarios de actualización a los servidores públicos, en las diferentes áreas de la Administración Pública.

De acuerdo a lo anterior, se ha considerado que las U.O.M., deben participar directamente en todas las áreas de la institución, apoyándolas en resolver sus problemas de sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, a petición e iniciativa de las propias áreas, pero en cualquier caso sus actividades deben hacerse con profundidad considerando todas las alternativas posibles de solución que cada área requiera, aceptando sus observaciones, recomendaciones y sugerencias, a efecto de promover el espíritu de cooperación entre todos los empleados.

Actualmente las U.O.M., como tales desaparecieron. No obstante, las actividades de organización, métodos y sistemas se siguen realizando por encargo de las propias dependencias en las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto, en el Gobierno del Distrito Federal por la Dirección General de Modernización Administrativa y en las entidades en sus áreas de apoyo administrativo.

1.7 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.)

La primera ley que precisó la organización de la administración pública federal fue la "*Ley de Secretarías de Estado*" promulgada el 25 de diciembre de 1917, que posteriormente derivó en varias más que tuvieron modificaciones tanto en su denominación como en sus atribuciones, como la "*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*" emitida en 1947, que comentamos en uno de los apartados anteriores. El 29 de diciembre de 1976, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*" (L.O.A.P.F.), reformada en 1978, 1981, 1993, 1994 y 1995, señalando nuevas atribuciones y facultades a las dependencias y entidades públicas.

La L.O.A.P.F., establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, que divide las funciones de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General

de la República, en lo que corresponde a la administración pública centralizada; y en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito y de finanzas, así como en los fideicomisos, entidades que en su conjunto integran la administración pública paraestatal.

En la presentación de esta Ley se señaló que para dar respuesta a las demandas de la Nación se requerían ajustes indispensables que evitaran duplicaciones existentes, así como precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Ejecutivo Federal contara con un instrumento administrativo eficaz que le permitiera manejar procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograr lo anterior se dijo que tanto servidores públicos como la población en general, era necesario conocieran en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

En el mismo orden de ideas, también se manifestó que con esta Ley se establecían los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que contaban con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrían de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.

Agregando además, que se incorporaba por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, dado que la escasez de recursos no permiten que se atienda todo al mismo tiempo, por lo que es necesario fijar prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados, añadiendo además, que la integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias no implicaría la transformación de estructuras ni modificaría su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afectaría las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

El 28 de diciembre de 1994, a unos cuantos días de haber iniciado el presente periodo de Gobierno, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el *"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"*.

En este Decreto, entre otros artículos se reformó el artículo 26 de la citada ley, el cual señala: *"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias."*

*Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Secretaría de Energía
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento del Distrito Federal"

Con este Decreto desaparece la Secretaría de Pesca y los asuntos que atendía esta, le fueron transferidos a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que antes fungía como Desarrollo Urbano y Ecología, La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambió a Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Así también, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambió a Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.O.D.A.M.), y entre otros asuntos se le encomendaron la regulación de los recursos materiales que antes atendía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que de acuerdo al artículo 27 de la citada Ley, únicamente emite opinión 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.

Por lo anterior, en el artículo 37 de ese ordenamiento, a la S.E.C.O.D.A.M., se le encomendaron en materia de recursos materiales los siguientes asuntos:

"Fracción 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."

"Fracción 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."

"Fracción 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."

"Fracción 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... que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

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

"Fracción 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."

De esto podemos señalar que con ese Decreto se le dan ciertos ajustes a la estructura de la Administración Pública Federal, con la finalidad de adecuarla a los objetivos y estrategias del nuevo plan de gobierno.

El 4 de diciembre de 1997, la L.O.A.P.F., nuevamente es reformada en su artículo 26, el cual indica que el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma agraria.
Secretaría de Turismo.
Contraloría Jurídica del Ejecutivo Federal.

En esta versión de la Ley ya no se incluye al Departamento del Distrito Federal, debido que constitucionalmente al Distrito Federal, se le incorporan atribuciones propias que le dan autonomía para regirse como un gobierno local.

Con relación a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en su caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”*

Así mismo, el artículo 122 constitucional señala que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

“La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.”

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación, universal libre, directa y secreta.”

“El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.”

Las leyes y reglamentos norman la función administrativa, y establecen situaciones de carácter general y específico, marcando con precisión los límites y características de las distintas actividades; de esta manera la Administración Pública a través de la L.O.A.P.F., se ha organizado estableciendo distintos niveles de autoridad y de responsabilidad entre las mismas dependencias y entidades que se encuentran definidos dentro de una estructura centralizada, desconcentrada y descentralizada.

La Centralización Administrativa

El artículo 1º de la L.O.A.P.F., hace alusión a la administración pública centralizada y a la paraestatal, siendo muy diferentes tanto en sus órganos de decisión como operativos.

“La centralización administrativa consiste en que siempre hay poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores o intermedios para decidir se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos que son los únicos que pueden dictar resoluciones legales, técnicas y administrativas, así como un gran número de órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión tomen una resolución definitiva.” (21)

La L.O.A.P.F. organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República, mediante una jerarquía administrativa, por lo que un Secretario de Estado con las facultades y atribuciones que le son conferidas puede legalmente resolver la totalidad de los asuntos

que competen a su Secretaría, pero en la práctica esto es imposible, por lo que este funcionario se limita a la resolución de los asuntos más importantes, delegando a sus subordinados a través de un acuerdo o reglamento poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, de disciplina, de revisión y para la resolución de conflictos de su competencia, a efecto de que estos resuelvan los asuntos que les sean encomendados en esas disposiciones legales.

“La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización. Sólo es posible implantar un orden en las líneas de mando gracias a una estricta jerarquía que hace factible la vinculación jurídica de los diversos órganos y funcionarios públicos, precisando el grado de subordinación y de autoridad a que se encuentran sometidos. Esta jerarquización es lo único que da congruencia y unidad a las políticas del órgano, a pesar de la variedad de la multiplicidad de sus funciones, de allí que la jerarquía de mando concentrado ordene y permita la unidad de acción.”

“En la centralización administrativa, las autoridades superiores poseen poder jurídico, administrativo y técnico. Los órganos superiores asumen el control para imponer determinaciones que impliquen el uso de la fuerza pública; son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas. No obstante, a que existan órganos periféricos en los distintos Estados, aquellos son simples delegados con funciones muy específicas, que dejan la resolución de los asuntos más importantes en manos de las autoridades del centro, las que invariablemente tienen el mando sobre dichos órganos.” (22)

La centralización administrativa como una forma de organización tiende a ejercer un mayor control sobre los órganos subordinados en todos los ámbitos de competencia, pero cuando cae en excesos, limita las libertades locales e individuales, afectando el desarrollo de las distintas operaciones. Estos pueden atenuarse con la aplicación de mecanismos legales, administrativos y técnicos que deleguen facultades y atribuciones a los niveles inferiores para decidir y actuar por cuenta propia. A esta delegación se le denomina descentralización administrativa.

La Descentralización Administrativa

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, denomina como Administración Pública Paraestatal o descentralizada a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración, que deben responder a determinados lineamientos de coordinación y control, pero para que actúen en forma independiente.

Dadas las múltiples funciones y la gran variedad de objetivos, no es posible regular en forma igual a todos los órganos de la administración pública, por lo que la existencia de entidades paraestatales está plenamente justificada por necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas.

Las entidades descentralizadas poseen por tanto personalidad jurídica y patrimonio propio, así como un alto grado de autonomía para regirse a sí mismas.

Jacinto Faya cita a Serra Rojas quien señala que *"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."* (23)

La descentralización tiene por objeto realizar en mejor forma los fines del Estado y se caracteriza porque existen dentro de ella grupos de funcionarios que no están sometidos a la autoridad del gobernante central, sino sólo controlados por él, esto quiere decir que dicho gobernante tiene la facultad de aprobar o anular los actos realizados por el funcionario bajo su control, dejándolo en libertad para administrar dentro de las facultades que le concede la Ley.

La doctrina jurídica establece dos formas principales de descentralización; por región y por servicio:

Por región, es cuando existe un órgano administrativo independiente del poder central, pero controlado por éste, con objeto de que administre los intereses colectivos de una región: El ejemplo clásico de esta forma de organización es el municipio.

Por servicio, cuando se delega la atención de un servicio público en manos competentes y con iniciativa propia. Un ejemplo de este tipo de organización es la Universidad Nacional Autónoma de México y demás instituciones públicas de enseñanza superior.

Desconcentración Administrativa

Otra forma en que se organiza la Administración Pública en México, es mediante la desconcentración administrativa. En 1978, mediante acuerdo suscrito por el Presidente de la República se da inicio con el "Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

En el Acuerdo se destacó que los graves desequilibrios del desarrollo económico del país se debían a la excesiva concentración de las actividades administrativas, económicas y culturales en el Distrito Federal, por lo que quedó de manifiesta la preocupación del Gobierno de la República de lograr una política económica y social basada en el cabal aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, distribuyéndolos de manera equitativa en las distintas regiones del país, lo que permitiría coordinar con eficiencia las actividades entre la Federación con los Estados y municipios, contribuyendo en fortalecer el mercado interno.

En su artículo 17 la L.O.A.P.F., establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro

del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

De acuerdo a lo anterior vemos que ha sido preocupación del Gobierno Federal, la desconcentración paulatina de las dependencias y entidades públicas, para la mejor atención de los asuntos de carácter administrativo y que los problemas que se presenten en determinada entidad federativa sean resueltos en el mismo lugar donde se originan.

Con esta modalidad, se lleva a cabo la delegación de autoridad en la que se sientan bases legales y administrativas para el funcionamiento de órganos o instancias administrativas, que cuentan con la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal para desempeñar su labor en los Estados del territorio nacional.

La delegación de autoridad se concibe como un procedimiento de técnicas jurídicas que permite a funcionarios superiores transferir a funcionarios subalternos facultades y atribuciones en forma temporal, para decidir sobre ciertos asuntos y desempeñar en forma directa autoridades propias de su jurisdicción.

Gabino Fraga señala que la desconcentración administrativa consiste en la *"Delegación de facultades de los órganos superiores de decisión en los órganos inferiores de la misma administración o en organismos externos a ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas pero que en todos los casos queden sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. Con tal delegación, las autoridades se descargan de una buena parte de las múltiples labores de su competencia y permite a autoridades de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la agilidad y eficiencia en el despacho de los asuntos y consecuentemente en beneficio de los administrados"* (24).

En este tipo de organización se trasmite la titularidad exclusiva de una determinada competencia, quedando estos organismos sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

La L.O.A.P.F., incorporó la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había utilizado para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las delegaciones del Distrito Federal.

Para efectos de la delegación de facultades y la desconcentración de las actividades administrativas en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, esta Ley señala:

"Que originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que, por disposición de

la ley o reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas principalmente por dichos titulares."

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

De acuerdo a lo anteriormente señalado, la delegación de atribuciones y facultades que se da a través de la descentralización y desconcentración administrativa, ha formado parte del proceso de modernización de la Administración Pública, para hacer más eficientes los servicios que proporciona bajo la tesis de que los problemas que se den en las localidades se solucionen ahí mismo, considerando para eso los recursos necesarios para operar normalmente.

En relación con esto, el artículo 58 fracción VII, de la Ley de Entidades Paraestatales, establece que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales de manera indelegable tendrán las atribuciones siguientes:

"Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general de la entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno."

Asimismo, el artículo 59 fracción IV, de la misma Ley señala que dentro de las facultades y obligaciones de los directores generales se encuentra la de *"Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal."*

En concordancia con estos ordenamientos y reforzando la política de delegación de facultades y atribuciones, como una forma de resolver los asuntos públicos pronta y eficazmente, la *"Ley de Adquisiciones y Obras Públicas"* en su artículo 1º refiere implícitamente las facultades y atribuciones de las dependencias y entidades para planear, programar, presupuestar y controlar las adquisiciones de bienes muebles, servicios y obra pública, así como emitir las políticas bases y lineamientos sobre el caso, acorde con las necesidades de las propias entidades.

1.8 El Control y Evaluación Gubernamental

Entre los principales elementos que conforman el *"Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental"* se encuentran las Unidades de Contraloría Interna (U.C.I.),

encargadas del control, fiscalización y evaluación de los procesos administrativos y el cumplimiento de metas y programas gubernamentales.

En el año de 1993, se establecieron las bases teórico-metodológicas para las funciones de control y auditoría.

Correspondió a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (S.E.C.O.G.E.F.), actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitir la normatividad que regula la organización y funcionamiento de las U.C.I., creando las condiciones que permitieran a estos órganos desarrollar sus responsabilidades de manera uniforme y definida.

En una primera etapa, esta Secretaría dio cumplimiento a sus atribuciones mediante la expedición del "Marco de Actuación de las contralorías internas de las dependencias de la Administración Pública Federal", documento que tuvo como propósito establecer los objetivos, atribuciones y funciones genéricas de la propia Secretaría y de las U.C.I.

Dentro de los objetivos de la S.E.C.O.G.E.F., destacaron:

- Contribuir a la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación de la Administración Pública Federal.
- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales en su conjunto.
- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las medidas necesarias para evitar su recurrencia y en su caso aplicar las sanciones correspondientes.

De acuerdo a esto, la S.E.C.O.G.E.F., se conceptualizó como el órgano que sin involucrarse directamente en la operación tenía la responsabilidad de fortalecer, modernizar y hacer integral la función de control y evaluación gubernamental. Asimismo, prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos y de este modo incrementar la eficiencia en el desarrollo de las actividades y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

Los problemas planteados en el documento presentado por la S.E.C.O.G.E.F., justificaron la adopción de medidas de reglamentación y control, de los cuales resaltaron:

- Existencia de un desequilibrio orgánico-funcional que reclamaba un ordenamiento de áreas y responsabilidades.
- Crecimiento sin control de la Administración Pública, que sugirió ajustes a la sectorización.

- Diversidad de esquemas de organización y de administración con una complejidad de trámites de los distintos asuntos, recomendando establecer sistemas de administración comunes que dieran congruencia y equilibrio a la estructura orgánica con los recursos asignados.
- Inadecuada normatividad y control del Sector Público, por lo que se sugirió modernizar y simplificar el marco jurídico y consolidar el control interno, el Sistema Integral de Contabilidad y la auditoría financiera.
- Limitado uso de los mecanismos e instrumentos de descentralización y desconcentración y la falta de articulación de estos procesos, sugiriendo la creación de convenios interregionales; la utilización del gasto público como elemento estratégico para la transferencia de recursos a los Estados, así como el establecimiento de un control normativo central, permaneciendo la ejecución a nivel local.

De esta manera las U.C.I. se constituyeron en cada dependencia como órganos de apoyo en el más alto nivel de la organización, desarrollando sus acciones dentro de un marco de autonomía y neutralidad, lo que les ha permitido emitir juicios objetivos sobre cada una de las áreas y operaciones de la dependencia o entidad.

En el área de adquisiciones las U.C.I. han contribuido en:

- Eficientar los procedimientos eliminando compras innecesarias.
- Promover el efectivo funcionamiento de los comités de adquisiciones.
- Evitar pagos improcedentes.
- Aplicar sanciones por incumplimiento.
- Suspender adjudicaciones que no cumplen con los requisitos fijados en la normatividad vigente.
- En los almacenes e inventarios la participación de las U.C.I. ha sido palpable, ya que ha sido posible incrementar la productividad y promover la disminución de faltantes, evitando sobreinversiones y propiciando una mejor rotación de inventarios.
- En obra pública, las U.C.I. han procurado que la dependencia o entidad obtenga beneficios adicionales con la aplicación de deductivos, reintegros de pagos por exceso de obra pagada no ejecutada y reducción de sobreestimaciones de obra.

De acuerdo a esto, podemos destacar que estos órganos de control, en el área de recursos materiales, han contribuido en vigilar que se de cumplimiento a la normatividad establecida, en un marco de eficiencia eficacia, honradez e imparcialidad, en acatamiento al artículo 134 constitucional y demás ordenamientos complementarios.

1.9 La Teoría General de Sistemas, una alternativa de administración integral

Hemos dedicado parte de este trabajo a la "Teoría General de Sistemas" porque ha sido aplicada en la administración pública como un método de trabajo para analizar diferentes áreas de actividad (como la de recursos materiales) que se encuentran dispersas y lograr su reorganización y control.

La Teoría General de Sistemas surge como una alternativa para reducir los problemas que se presentan en la excesiva especialización que produce la fragmentación del conocimiento. Mientras más se divide la ciencia en subgrupos y menor sea la comunicación entre las disciplinas mayor es la probabilidad de que el crecimiento total del conocimiento sea reducido por la pérdida de comunicación relevante. Esto sucede en las grandes empresas públicas y privadas donde no existen canales de coordinación eficaces que eviten la separación de las áreas de responsabilidad, provocando problemas de organización y control que repercuten en un bajo rendimiento y en la pérdida de recursos.

Desde 1947 esta Teoría fue estructurada por Von Bertalanffi, biólogo alemán, quien la concibió como un modelo teórico conceptual que refleje la realidad con más propiedad que los modelos enunciados con la física o las ciencias naturales, es decir un modelo que sirva de instrumento de análisis para tratar problemas de varias variables y no solamente de dos como tradicionalmente se hacía.

Oscar Johansen Bertoglio nos dice que existen dos enfoques para el desarrollo de la Teoría General de Sistemas, que deben tomarse entre sí como complementarios y no como competitivos:

"El primer enfoque es observar el universo empírico y escoger ciertos fenómenos generales que se encuentran en las diferentes disciplinas y tratar de construir un modelo teórico que sea relevante para esos fenómenos. Este método en vez de estudiar sistema tras sistema, considera un conjunto de todos los sistemas concebibles (en los que se manifiesta el fenómeno general en cuestión) y busca reducirlo a un conjunto de un tamaño más razonable". (25)

Un ejemplo sería la sociedad como el universo empírico, en la cual los individuos que la conforman siguen un comportamiento moral, social y cultural, que podemos considerar como fenómenos generales, que los identifica y que les permite su convivencia dentro de su entorno.

El segundo enfoque posible para la Teoría General de Sistemas nos señala Johansen Bertoglio es: *"ordenar los campos empíricos en una jerarquía de acuerdo con la complejidad de la organización de sus individuos básicos o unidades de conducta y tratar de desarrollar un nivel de abstracción apropiado a cada uno de ellos. Este es un enfoque más sistemático que el anterior y conduce a lo que se ha denominado "un sistema de sistema". (26)*

Un ejemplo para este enfoque volviendo a la sociedad como el universo o sistema y el Estado, Gobierno, administración pública, áreas de trabajo, partes de ese universo o subsistemas de ese sistema, los cuales podemos jerarquizar y ordenar, conforme al campo de estudio que se quiera investigar, desarrollando un nivel de abstracción propio para cada uno de ellos.

De acuerdo con las anotaciones que hemos hecho siguiendo a Johansen Bertoglio, *"un sistema es un grupo de partes y objetos que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida"*. (27)

Por tanto, haciendo una reflexión podemos decir que un sistema es un campo empírico que lo hemos identificado mediante un nivel de abstracción que se ubica en algún lugar y que tiene movimiento y actúa de manera coordinada para cumplir con determinados objetivos que le dan su razón de ser.

Así mismo, siguiendo con ese orden de ideas, un subsistema se puede considerar como un conjunto de partes e interrelaciones que se encuentra estructuralmente y funcionalmente dentro de un sistema mayor

Ahora bien, para comprender el enfoque de la Teoría General de Sistemas se han introducido dos conceptos de suma importancia que son la sinergia y la recursividad, las cuales explicaremos brevemente: La sinergia es inherente al concepto de sistema, se presenta cuando examinamos un objeto o alguna de sus partes en forma aislada, no se puede explicar o predecir la conducta del todo, por tanto ese método de análisis reduccionista de las partes queda descartado para explicar ese objeto. A las totalidades provistas de sinergia se denominan conglomerados. La recursividad destaca una jerarquía de complejidad de un sistema, ya sea en forma ascendente como en forma descendente, compuesto de partes u objetos que no importando su tamaño cada uno de ellos tienen propiedades que lo convierten en una totalidad, porque posee características principales del todo. Por tanto la sinergia permite examinar un elemento independiente del todo y la recursividad comprende la jerarquización de todos los sistemas existentes.

La Teoría General de Sistemas aplicada a la Administración Pública permite dar respuesta a las necesidades de las áreas de trabajo y ayuda a reducir el grado de conflicto derivado de los factores antagonicos que surgen de la diversidad de objetivos que cada una de esas áreas tienen trazados.

El concepto de sistemas es una forma de visualizar el trabajo administrativo incluyendo los factores internos y externos integrados en un todo y la ubicación y operación de los subsistemas, permite una mejor comprensión y tratamiento de las estructuras, funciones y procedimientos, independientemente de los objetivos de cada organización.

La entonces Secretaría de Comercio conjuntamente con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, realizó diversos trabajos apoyándose en la Teoría General de Sistemas en los que destacó *"El Sistema de Apoyo a la Administración Pública."*

El método de estudio y la forma de aplicación de este trabajo se hizo con un enfoque integral o sistémico, lo que permitió visualizar a los recursos materiales no como partes aisladas sino interactuantes con los recursos humanos y financieros, en correspondencia de las acciones sustantivas o de cumplimiento de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

En comparación con otros métodos unilaterales como el jurídico que sustentó el establecimiento de un orden legal o de formalización jurídica y el método economicista que redujo el fenómeno administrativo al eficientismo traído de las organizaciones privadas, el método de sistemas comprendió un enfoque de aplicación integral e interdisciplinario a la Administración Pública, conjuntando aspectos de tipo jurídico, organizacionales, políticos, economistas y dando a cada uno de ellos la ponderación adecuada sin privilegiar alguno de los aspectos mencionados al inicio de este párrafo.

En este sentido, las dependencias y entidades públicas, actúan dentro del contexto político económico y social, desempeñándose como organizaciones que pretenden determinados fines, para esto dividen el trabajo administrativo, combinan los recursos humanos, financieros y materiales para el cumplimiento de sus fines, así como la evaluación y control de los resultados en un constante dinamismo y proceso de adaptación al medio.

Es por eso que cada institución tiene funciones que desempeñar dentro de tal contexto, las cuales se definen como funciones sustantivas u operativas, mismas que se pueden agrupar en sectores de actividad, obedeciendo a los objetivos y estrategias de los planes y programas prioritarios de gobierno.

Las funciones de la administración pública que se distinguen de las que permiten a los órganos administrativos cumplir con sus acciones sustantivas, son las denominadas de "apoyo técnico o administrativo" o "funciones adjetivas" y que en general agrupan las funciones de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos, materiales y control.

En tal sentido, la Administración Pública de acuerdo a su concepción programática prevé a los recursos derivados de las acciones sustantivas y los visualiza en forma integral atendiendo prioridades conforme a las alternativas, considerando que los recursos financieros son la traducción de los recursos humanos y materiales y a su vez estos son los instrumentos de operación de los humanos.

La Administración Pública, como órgano ejecutor de los programas de gobierno, requiere para el desarrollo de sus acciones sustantivas, un sistema adjetivo que contribuya en el cumplimiento de las metas trazadas. Este sistema se integra de la administración racional de los recursos humanos, financieros y materiales.

"El Sistema Integral de Administración de Recursos Materiales", estuvo integrado de once subsistemas, actuando cada uno en forma armónica con los demás, de los cuales seis se destinaron al flujo de los materiales, desde su adquisición hasta su destino final

y los otros cinco para el apoyo del funcionamiento del sistema, describiéndose de la manera siguiente:

Para el flujo de materiales	De apoyo al sistema
- Adquisiciones	- Planeación
- Almacén	- Normación Técnica y Jurídica
- Suministro	- Regulación
- Inventarios	- Información para toma decisiones
- Uso y aprovechamiento	- Coordinación
- Reaprovechamiento y enajenación	

La responsabilidad del sistema se definió en dos áreas, el área normativa a cargo de las Direcciones Generales de Bienes Muebles, de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes y la de Planeación dependientes de la entonces Secretaría de Comercio y el área operativa correspondió a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este proceso intervinieron colateralmente las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Educación Pública, así como el Archivo General de la Nación, la primera en cuanto a aspectos presupuestales y contables y en la detección de irregularidades en el manejo de bienes muebles y aplicación de medidas administrativas sobre responsabilidades de tipo civil o penal, la segunda y el Archivo General de la Nación sobre peritaje de bienes históricos y culturales.

La operación sistemática de la administración de los recursos materiales obedeció a cuatro fases:

- 1 Insumos o entradas al sistema; constituido por los subsistemas de planeación, adquisiciones y normación técnica y jurídica. La responsabilidad de los dos primeros subsistemas recayó en las Direcciones Generales de Bienes Muebles, de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes y de Planeación de la Secretaría de Comercio.

Planeación.- Definición de objetivos, políticas e indicadores de cumplimiento, así como las necesidades para la instrumentación y funcionamiento óptimo del sistema.

Adquisiciones.- Establece las normas y procedimientos para la adquisición de bienes en el sector público, en cuanto a necesidades reales, tipo, calidad y costo y fuentes de aprovisionamiento.

Normación técnica.- Diseño, adecuación e implantación de normas y sistemas aplicables, sobre adquisición, almacén, suministro, inventarios, uso y aprovechamiento y destino final.

- 2 El proceso de Conversión; conformado por los subsistemas de almacén, suministro, inventarios y uso y aprovechamiento. El primer subsistema estuvo a

cargo de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes, la de los tres siguientes a la Dirección General de Bienes Muebles.

Almacén.- Establece las normas y procedimientos para el adecuado funcionamiento y conservación de bienes en almacén y organización del mismo.

Suministro.- Establecer normas y procedimientos en cuanto al flujo de bienes en almacén a unidades orgánicas en cuanto a lugar, oportunidad, cantidad y seguridad.

Inventarios.- Establece las normas y procedimientos para el aprovisionamiento racional de bienes adquiridos, relativas a su uso, aprovechamiento y control.

Uso y aprovechamiento.- Establece las normas y procedimientos para el aprovechamiento racional de los bienes sobre su naturaleza y finalidad de servicio para el cual fueron adquiridos, así como la preservación de su vida útil.

- 3 Los Productos o Salidas; integrado por el subsistema de reaprovechamiento y enajenación, este último al determinarse el destino final de los bienes muebles, el cual fue aplicado por la Dirección General de Bienes Muebles.

Reaprovechamiento y enajenación.- Autorización de bajas de bienes muebles; determinación y ejecución de su destino final.

- 4 El de Regulación; a cargo del subsistema de regulación para la detección, evaluación y corrección de desviaciones del sistema de recursos materiales, siendo responsable las Direcciones Generales de Bienes Muebles y de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes de la Dependencia mencionada.

Regulación.- Detección, evaluación y corrección de desviaciones de la operación macroadministrativa del Sistema Integral de Administración de Recursos Materiales.

El subsistema de Información para la toma de decisiones, se conformó para la determinación de requerimientos de información del Sistema y captación, validación, almacenamiento, actualización y suministro de datos, el subsistema de Coordinación, consistió en el establecimiento de líneas de funcionalidad y de comunicación, procurando el desarrollo integral del Sistema. Ambos subsistemas, formaban parte medular de las demás fases del Sistema, con los cuales se pretendía su integración armónica como un todo. El de Información recayó en las Direcciones Generales de Bienes Muebles y de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes, de la Secretaría de Comercio, el de Coordinación correspondió a la Dirección General de Planeación de dicha Dependencia.

1.10. Conclusiones

En este capítulo hemos destacado algunos aspectos relacionados con el Estado, el Sector Público, el Gobierno y la Administración Pública, que nos permiten entender en forma general su significado, el papel que desempeñan en la sociedad y su trayectoria.

El Estado moderno o el Estado de Derecho, basa sus atribuciones en la Constitución General, que se manifiesta mediante un orden político, jurídico, administrativo, económico y social, adoptando según sus necesidades económicas y sociales un papel de regulador, promotor, rector y de bienestar, siendo la base fundamental para el desarrollo de un país.

El Sector Público, quedó entendido como las diversas unidades con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus fines, que no sólo comprende su actividad organizada que es el Gobierno, sino que abarca ámbitos de competencia que tienen que ver con el interés común que en algunos casos maneja en forma directa y en otros comparte con los particulares.

El territorio, población y gobierno son los tres elementos que constituyen al Estado. El Gobierno, como lo hemos señalado es la parte organizada del Estado, encargado de llevar a cabo la consecución de sus fines. En México, la Constitución Política establece tres niveles de Gobierno que son: el Federal, el Estatal y el Municipal. Cada uno realiza las funciones que le encomienda el Estado, que son de carácter político, administrativo y de preservación del orden. Esas funciones están repartidas en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes son autónomos entre sí y poseen poder de mando. El primero manda a través de la Ley, el segundo por medio de la fuerza material y el tercero realiza actos de jurisprudencia.

El Poder Ejecutivo Federal, se deposita en un solo individuo que es el Presidente de la República, a quien se le considera Jefe de Estado y para cumplir con sus atribuciones se auxilia de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal, tiene como finalidad realizar las tareas que le marca la Constitución Política, las cuales están distribuidas en áreas de competencia encaminadas en mantener el orden público, satisfacer necesidades sociales y conducir el desarrollo económico, para lo cual se ha estructurado en Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

De 1965 a 1976, la Administración Pública llevó a cabo un proceso de modernización que abarcó sobre todo los sistemas de apoyo administrativo, permitiendo sentar las bases del sistema nacional de planeación, que vinculó la planeación administrativa con la planeación económica y social.

El sistema de planeación, adquirió gran importancia para el desarrollo del país que fue incorporado como uno de los preceptos que marca la Constitución Política, de la cual se derivó la Ley de Planeación y por consiguiente la obligación de los subsecuentes regimenes de gobierno elaborar sus planes nacionales de desarrollo sexenales,

orientados a ordenar las actividades públicas a niveles; global, sectorial, regional e institucional.

Los sistemas de apoyo administrativo, se han orientado en las áreas de organización y control, mediante la creación de órganos especializados dedicados a contribuir en eficientar las diversas actividades sustantivas y adjetivas.

El control y evaluación gubernamental, ha sido reforzado a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien de acuerdo a sus atribuciones se ha hecho cargo de la expedición de ordenamientos que regulan la aplicación del gasto público, asimismo ha desarrollado sistemas, métodos y técnicas, como el caso de COMPRANET, que contribuyen al desarrollo de las actividades sustantivas y administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Actualmente la Administración Pública, con una estructura paraestatal reducida, se encuentra en un proceso de modernización dirigido principalmente al factor humano, el cual debe ser lo suficientemente capaz para desempeñar las funciones que se le encomienden y atender de manera eficaz y eficiente los asuntos de seguridad pública, salud, educación, servicios públicos, etc.

De lo anteriormente señalado, podemos destacar que el Estado mexicano, como un estado moderno, está constituido en una república democrática, representativa y federal, el cual manifiesta su acción a través del Gobierno y de la Administración Pública, adoptando en parte durante distintas épocas un papel de promotor de la economía y de benefactor social a regulador de la economía y rector en sectores estratégicos, con tendencias de beneficio social hacia los sectores más desprotegidos. Es decir ha combinado aspectos de un Estado social para compensar las desigualdades sociales a un Estado liberal garantizando los derechos individuales, obedeciendo a situaciones internas; económicas, políticas y sociales del país y externas por compromisos asumidos en función de la globalización internacional, que lo han llevado a transitar por esas formas de crecimiento y desarrollo.

En cuanto a la Administración Pública, no obstante los cambios que ha experimentado para modernizarse tanto en su estructura como en los sistemas y métodos de trabajo aplicados, no ha respondido cabalmente a las demandas sociales, lo cual se ha visto reflejado en los problemas que actualmente padece el país; como es la falta de servicios, la inseguridad, el desempleo, la pobreza extrema, el analfabetismo, que azotan tanto a zonas urbanas como rurales por razones diversas.

Por otro lado, la Administración Pública, por ser una organización vulnerable cada seis años manifiesta en su interior un movimiento fuerte de su estructura, la cual es modificada y adaptada a la nueva política del Gobierno entrante. En esta movilización entran y salen funcionarios de niveles superiores y de mandos medios, lo que en ocasiones provoca la suspensión temporal y definitiva de programas y proyectos de mediano y largo plazo, repercutiendo en un alto costo al erario público.

Asimismo, por lo que corresponde al servicio público, se ha detectado un alto nivel de corrupción de empleados de todos los niveles, que han defraudado al Gobierno por su mala actuación y aplicación de los recursos provocando grandes pérdidas al Estado.

Por lo tanto, la Administración Pública debe transformarse en una organización eficaz, eficiente y con una cultura de servicio permanente, que permitan combatir la corrupción y la impunidad, con la participación de los sectores económico, político y social.

Ese cambio debe estar orientado en la conformación de un marco jurídico administrativo, que establezca las bases para una operación ágil y transparente, que permitan entre otros aspectos:

La desconcentración y descentralización de las funciones administrativas hacia oficinas regionales, para la pronta atención de asuntos de especialidad.

Promover una mayor formación y especialización de servidores públicos, que permitan su dignificación y profesionalización.

Establecer mecanismos de medición y evaluación de la gestión pública, aplicables a la auditoría gubernamental.

Centrar los esfuerzos en proyectos y procesos prioritarios que impulsen y transformen los sectores económico y social.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. González Uribe Héctor, "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1987, Sexta edición, pág. 158.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1999, 127 edición, pág. 22.
3. *Ibidem*, pág. 34.
4. Carrillo Landeros Ramiro, "Metodología y Administración", Editorial Limusa, México 1986, Primera reimpresión, pág. 112:
5. *Ibidem*, pág. 115.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág.43.
7. González Uribe Héctor, Op. Cit. pág. 394.
8. Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1985, Vigésima primera edición revisada y aumentada, pág. 253.
9. Carrillo Landeros Ramiro, Op. Cit. pág. 115.
10. Faya Viesca Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, México 1983, Segunda edición actualizada, pág. 30.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. pág. 77.
12. Faya Viesca Jacinto, Op. Cit. pág. 225.
13. Quiroga Leos Gustavo, "Organización y Métodos en la Administración Pública", Editorial Trillas, México 1991, Primera reimpresión, pág. 18
14. Quiroga Leos Gustavo, Op. Cit. pág. 38.
15. *Ibidem*, pág. 43.
16. *Ibidem*, pág. 49.
17. *Ibidem*, pág. 52.
18. Pichardo Pagaza Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda reimpresión 1988, pág. 255.
19. Quiroga Leos Gustavo, Op. Cit. pág. 74.

20. *Ibidem*, pág. 91.
21. Faya Viesca Jacinto, *Op. Cit.* pág. 43.
22. *Ibidem*, pág. 45.
23. *Ibidem*, pág. 46.
24. *Ibidem*, pág. 152.
25. Johansen Bertoglio Oscar, "Introducción a la Teoría General de Sistemas", Editorial Limusa, Segunda reimpresión, México 1986, pág. 25.
26. *Ibidem*, pág 27.
27. *Ibidem*, pág. 54.

2. EL PROCESO DE LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES

2.1 Ordenamientos y principios básicos que regulan el proceso de las adquisiciones

En las leyes y reglamentos que norman la adquisición, manejo y enajenación de los recursos materiales en el Sector Público, se encuentran disposiciones que indican de manera estricta que los actos relativos a la Administración Pública se realicen en un marco de *eficiencia, eficacia y honradez*, que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Estos principios se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo Primero, refiriéndose al Gobierno Federal y al Distrito Federal y sus respectivas administraciones públicas paraestatales. Asimismo, en el párrafo Segundo del mismo numeral señala:

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que realicen, se adjudicarán a través de licitaciones públicas para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”
(1)

Como se apunta, los principios que emanan de esa disposición constitucional son: eficiencia, eficacia y honradez, siendo la base sobre la cual se sustentan las disposiciones específicas y complementarias que rigen las operaciones en materia de adquisición, arrendamiento, enajenación y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y contratación de obra pública. De manera resumida, estos principios los podemos definir de la forma siguiente:

Eficiencia: “Se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos, con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera; obtener el fin, al menor costo posible.” (2)

Recurriendo a otra definición, la eficiencia significa: *“El uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. La eficiencia considera el requisito para evitar y cancelar dispendios y errores costosos.”*

“Virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un periodo de tiempo relativamente corto y con economía de recursos. En términos de procesamiento electrónico de datos, se entiende por eficiencia la precisión y grado de funcionamiento de un equipo dedicado al tratamiento automático de la informática.”
(3)

Eficacia se define como: *“Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos. Virtud, actividad, fuerza, poder y capacidad para obrar y producir un efecto previsto.”*

"El criterio de eficacia es particularmente importante en la administración, ya que los distintos niveles y partes que integran la organización requieren coordinarse y armonizar en sus acciones para producir los bienes y servicios necesarios, para cumplir con los objetivos institucionales." (4)

La eficacia también se considera como: "... la obtención del resultado práctico deseado. Cabría preguntarse entonces si es necesario identificar a la eficacia como un principio administrativo distinto, la respuesta debe ser afirmativa si se considera que no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo-beneficio y que existen casos, como pueden ser determinadas situaciones de emergencia, en las que se exige al administrador público capacidad de respuesta inmediata para resolver un problema sin que necesariamente determine con antelación cual es la opción menos costosa pues la demora podría provocar daños irreparables."

"Es de entenderse que siempre existe una vinculación entre eficiencia y eficacia, y que no puede aplicarse ciegamente uno u otro principio de manera indiscriminada, sino siempre atendiendo a las circunstancias del caso concreto." (5)

Honradez.- Este principio se explica por sí mismo y se refiere a la propia acepción gramatical del vocablo, que supone la manera de obrar del que no roba, estafa, defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes morales y profesionales. Puede apreciarse que este principio hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas, sino en general, al comportamiento responsable del administrador público, que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

2.2 Determinación de Necesidades

Para el desarrollo de este apartado y de los subsecuentes, nos apoyamos del documento "*Academia del Curso, Adquisiciones*" emitido en 1986 por la Oficialía Mayor de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del cual señalamos en forma resumida ciertos aspectos relacionados con la programación de las adquisiciones.

Antes de decidir la adquisición de un bien cualquiera que éste sea, es necesario saber si realmente se requiere y si se cuenta con los recursos económicos para proceder a su compra. En este apartado trataremos el proceso que se sigue previo a la adquisición de un bien o servicio dentro del marco gubernamental.

La determinación de necesidades no es otra cosa que prever los bienes y servicios que requiere una institución para el desarrollo de sus actividades, así como la forma en que serán adquiridos de acuerdo con las características y especificaciones, en la cantidad y calidad indicadas y en el lugar y tiempo establecidos.

Las actividades principales que comprenden la determinación de necesidades y que permiten planear, programar y presupuestar las adquisiciones, son las siguientes:

- Conocer en forma precisa las necesidades de los bienes y de los programas operativos anuales, autorizados para el ejercicio presupuestal siguiente.
- Determinar en forma precisa junto con las unidades de suministro y consumidoras, los tipos de bienes que realmente se requieren para la operación y desarrollo de sus actividades.
- Contar con la información necesaria sobre existencias en almacén, localización, estado y disponibilidad de los bienes.
- Obtener información sobre la contratación de diversos servicios de programas específicos de trabajo, previendo también los de tipo eventual.
- Obtener información sobre la adquisición de bienes no considerados en el programa.
- Verificar, en caso de desconcentración de la función de las adquisiciones que los programas cumplan con los lineamientos establecidos por la unidad central de adquisiciones.
- Promover el establecimiento y aplicación de instrumentos de registro y control, que normen y regulen criterios generales de compra para los bienes de mayor uso y consumo.
- Elaborar el programa anual de compras de bienes y servicios conforme a las disposiciones presupuestales del ejercicio correspondiente y los ordenamientos vigentes en materia de adquisiciones.

Es conveniente también tomar en consideración las siguientes recomendaciones, para determinar oportunamente las necesidades en las dependencias y entidades del sector público.

- Contar con el presupuesto autorizado en la partida correspondiente por parte de las unidades administrativas requerientes, para la elaboración del programa anual de adquisiciones.
- Tener el tipo y cantidad de bienes adquiridos en ejercicios presupuestales anteriores, considerando las desviaciones de sus demandas y probables tendencias de consumo con relación a los requerimientos.
- Contar con los programas de trabajo de las unidades administrativas solicitantes.
- Tener actualizados los niveles de existencia de máximos y mínimos en el almacén.
- Contar con el inventario actualizado de activo fijo disponible.

De esta forma, la correcta y oportuna determinación de las necesidades, permite establecer el programa anual de adquisiciones, en las condiciones más favorables para la institución y evitar trastornos por la falta o el exceso de bienes y servicios, debido a una mala planeación.

2.3 Procedimientos para la captación de información

Podemos hablar de dos tipos de procedimientos para captar la información que requiere el área de adquisiciones para determinar las necesidades de la institución a la que sirve, los cuales son el directo o centralizado e indirecto o descentralizado, mismos que a continuación se indican:

a) El procedimiento directo o centralizado, que se basa en la captación de información con la instrumentación de registros y controles, que permiten obtener por cada unidad administrativa las estadísticas de uso y consumo de bienes, así como el análisis de tendencias y desviaciones que afectan el uso y consumo de bienes o requerimientos de servicios, en que se pueden determinar de manera exacta las necesidades para un período específico y la oportunidad con la que serán demandados.

La aplicación de este procedimiento es conveniente sobre todo en aquellas instituciones, cuyas asignaciones presupuestales son pequeñas y no requieren de grandes cantidades de bienes y servicios para cumplir con su función.

b) El procedimiento indirecto o descentralizado, consiste en solicitar a las unidades administrativas usuarias de los bienes y servicios, sus requerimientos para determinar oportunamente sus necesidades con base al programa de trabajo autorizado para el ejercicio presupuestal siguiente.

De acuerdo a la estructura y necesidades de la dependencia o entidad, se dan casos en que el presupuesto se maneja de manera desconcentrada, responsabilizando al área que se le asigna, tomar en cuenta, el uso racional de los recursos, cuando hacen sus requerimientos de bienes y servicios, por lo tanto, dichos requerimientos sólo proceden para la unidad de adquisiciones cuando el área requeriente justifica la utilización de los bienes y servicios en el programa de trabajo autorizado y demuestra que cuenta con los recursos disponibles y comprometidos para su adquisición, en la partida presupuestal correspondiente.

La información solicitada permite a la unidad de adquisiciones, la identificación exacta de los bienes y servicios requeridos, la justificación o uso de los mismos dentro de los programas de actividades e inversiones aprobados, así como el cálculo de las cantidades a adquirir en unidad y costo y la calendarización de su abasto de acuerdo a los plazos establecidos.

En estos dos tipos de procedimientos es conveniente que la información requerida por la unidad de adquisiciones a las áreas usuarias, sea clara y precisa, lo que permitirá la

identificación detallada de los bienes y servicios, facilitando así el proceso de adquisición.

Así mismo, la información obtenida se somete a una revisión y análisis comparativo, para que las solicitudes se apeguen a las necesidades específicas, vinculadas a las labores encomendadas y se apoyen en hechos ampliamente justificados en los programas de actividades.

Dicha revisión y análisis de requerimientos permiten hacer una evaluación de las necesidades reales de las unidades solicitantes, y se tomen decisiones que eviten la restricción arbitraria de recursos donde verdaderamente hacen falta y afecten el desarrollo de las actividades. También, es recomendable que la información recibida sea clasificada por bienes o servicios afines y por partida presupuestal, permitiendo de este modo la formulación del presupuesto para el ejercicio correspondiente.

2.4 Catálogos de productos y registros de información de existencias

Para la determinación de necesidades y programación de las adquisiciones, resulta de gran utilidad contar con los catálogos de productos y registros actuales de inventario, que reflejen la existencia en los almacenes de bienes de uso común y de mayor consumo.

A efecto de mantener actualizado el catálogo de productos se recomienda someterlo a una revisión y depuración constante, para incluir los artículos nuevos dentro del catálogo que adquiere la institución y cancelar aquellos que son dados de baja por inutilidad en el servicio y discontinuación de marcas o modelos en el mercado.

La estandarización y clasificación de bienes en aquellos de uso común o mayor consumo, permite reducir el manejo de grandes variedades de artículos y tener sólo los que justifican verdaderamente su utilización y sean accesibles de encontrar en el mercado, tanto en artículos como refacciones y accesorios, evitando de esa manera esfuerzos innecesarios en cuanto a su adquisición y mantenimiento.

Cuando las áreas usuarias solicitan artículos de características especiales o de marca determinada, que no rebasan el volumen y los montos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es recomendable que los adquieran directamente a través del fondo revolvente que se destina para gastos menores.

La clasificación de los productos en los catálogos puede ser numérica, alfabética o mixta, y mientras menos sea la cantidad de dígitos que contenga, más accesible será su consulta.

El registro de existencias de los productos en los catálogos, debe contener por lo menos; clave de localización descripción, cantidad, unidad, costo unitario y total, que refleje la situación particular y general en la existencia y suministro de bienes.

Otro valioso auxiliar en la determinación de necesidades es el catálogo de plazas y puestos, el cual indica la cantidad de personal en la institución, tanto por jerarquía y actividad, así como su ubicación física en la misma.

Con esta información se puede hacer un estudio de consumo de artículos per cápita, es decir, determinar la cantidad de artículos que consume un empleado en un periodo de tiempo determinado en razón de sus funciones, con la posibilidad de obtener esta información en forma mensual, trimestral, semestral, etc. y de todos los empleados que se encuentren en una área determinada o a nivel institución, tanto de nivel ejecutivo como operativo.

Así también, de acuerdo a las actividades que se desempeñan y en razón de los puestos y la ubicación física de los empleados se pueden determinar los requerimientos de mobiliario, equipo de oficina, equipo de cómputo, para lo cual se sugieren dos criterios:

- El primer criterio, sería considerando las actividades que se realicen, conforme a los programas de trabajo autorizados, ya que en ocasiones, de acuerdo a la especialidad de estas, se requiere de mobiliario y equipo con ciertas características para que sea útil y funcional.
- El segundo criterio sería por niveles de estructura y puesto, fijando una política interna que de uniformidad a las oficinas que se encuentren ocupadas por personal de un mismo nivel jerárquico, direcciones o gerencias, subdirecciones, unidades departamentales, secciones o mesas de trabajo.

En el Sector Público la aplicación de estos criterios en ocasiones se enfrenta a varios inconvenientes por parte de las áreas requerientes, quedando fuera del alcance de la unidad de adquisiciones resolver; como el caso de la continua reubicación física de oficinas, improvisación de áreas por falta de recursos, falta de reglamentación para la asignación y uso de mobiliario, como el de utilizar escritorios como mesas de juntas o de trabajo y para colocar equipo de cómputo.

Parte de esto ocasiona como consecuencia de lo citado, que haya oficinas de distintos tamaños y estilos, que ocupan empleados de un mismo nivel jerárquico, con mobiliario y equipo de diferentes modelos, marcas, colores y materiales, provocando problemas de funcionalidad y presentación.

2.5 Programas de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario y equipo

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en su artículo 55 señala que: *"Las dependencias y entidades estarán obligadas a mantener los bienes adquiridos o arrendados en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación, así como vigilar que los mismos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados"*.

"Para los efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades, en los actos o contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios, deberán estipular las condiciones que garanticen su correcta operación y funcionamiento; el aseguramiento del bien de que se trate para garantizar su integridad hasta el momento de su entrega y, en caso de ser necesario, la capacitación del personal que operará los equipos."

Para conservar los bienes en condiciones adecuadas de funcionalidad, al igual que en los requerimientos para la adquisición de bienes muebles, para la contratación de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario y equipo, se deben determinar las necesidades inherentes a ello para estar en condiciones de elaborar el programa anual de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario y equipo que al ejercicio de cada año corresponda.

En este aspecto, las áreas usuarias o requerientes del servicio deben enviar oportunamente sus necesidades a la unidad de mantenimiento y conservación de bienes muebles, a fin de analizar esta información y consolidar la contratación de estos servicios, conforme al programa respectivo que se elabore para dicho fin.

El mantenimiento preventivo, como su nombre lo indica, se realiza con el propósito de prever fallas o descomposturas en los bienes y que estos funcionen de manera normal. La realización de este servicio sobre todo en el equipo de oficina, de cómputo y maquinaria se hace en forma programada por lo menos cada tres o cuatro meses.

El mantenimiento correctivo, así mismo se hace para corregir fallas o descomposturas en el mobiliario y equipo de oficina y maquinaria, los cuales sufren por su uso o desgaste normal o por alguna contingencia. Este servicio no es posible programarlo, pero si es conveniente contar con los recursos para realizarlo en el momento que se requiere para evitar retrasos en las actividades o gastos mayores por otras descomposturas.

La contratación de este servicio se puede realizar al amparo del artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, que refiere la celebración de contratos abiertos, en los que entre otros requisitos se establecerá el presupuesto mínimo y máximo que podrá ejercerse y el plazo de vigencia.

A efecto de hacer una evaluación más precisa, de la información que envíen las áreas usuarias al área de adquisiciones, para la elaboración del programa anual de mantenimiento preventivo, aparte de especificar el tipo de equipo de que se trate, se debe señalar la ubicación física de los mismos, fecha de adquisición y las condiciones físicas en que se encuentran.

Para recabar esta información, el área encargada del inventario de dichos bienes apoya el área de adquisiciones, proporcionando información relativa a la existencia, fecha de adquisición, ubicación física de los mismos, así como aquellos que fueron dados de baja por sustitución, robo o siniestro.

Con la información anterior se estará en condiciones de hacer la evaluación correspondiente par el mantenimiento de los bienes; misma que debe indicar las condiciones físicas y técnicas, como su grado de obsolescencia, años de servicio activo, productividad o utilidad y niveles de funcionalidad y presentación.

Los factores de utilidad, funcionalidad y presentación de estos bienes son determinantes para saber si es factible su reparación o para operar su baja definitiva y la sustitución de los mismos.

La realización total del programa de mantenimiento preventivo depende de la disponibilidad presupuestal, ya que cuando se hace recorte de recursos en esta partida, el mantenimiento se realiza en forma mínima y en ocasiones no es posible llevarlo a cabo, corriéndose el riesgo de que el equipo sufra un mayor deterioro.

Por eso el programa de mantenimiento preventivo sobre todo de equipo de oficina, equipo de cómputo y maquinaria, es recomendable y hasta cierto punto obligatorio, porque permite que estos bienes se conserven en óptimas condiciones de funcionalidad y presentación, facilitando el desarrollo de las actividades y en un momento dado con esto evitar costos mayores de reparación y hasta de sustitución en un corto plazo.

Uno de los propósitos principales del área de conservación y mantenimiento es el de aplicar con regularidad el mantenimiento preventivo y así evitar el mantenimiento correctivo.

El mantenimiento correctivo de mobiliario y equipo se realiza en el momento que el área usuaria hace el requerimiento para este servicio y se cuenta con presupuesto para su reparación, pero en la generalidad de los casos cuando dichos bienes sufren una descompostura son llevados a la bodega y reparados con posterioridad.

Por tanto, el mantenimiento correctivo se hace una vez que se ha evaluado la factibilidad de llevarlo a cabo, considerando los costos de reparación de los bienes muebles, años de servicio, marca y modelo, esto para verificar sobre todo en el equipo, la existencia de piezas y accesorios en el mercado.

2.6 Localización y análisis de las fuentes de suministro y selección de proveedores

La localización y análisis de las fuentes de suministro y selección de proveedores, forma parte de la programación de las adquisiciones y se basa principalmente en las siguientes actividades:

- Detectar las fuentes de suministro adecuado (proveedores fabricantes o distribuidores) para la contratación de bienes y servicios que figuran en el programa anual de adquisiciones.
- Solicitar a esas fuentes de suministro, información relativa a los productos y servicios que ofrecen como; costos, volumen, capacidad de suministro e instalación y

condiciones de pago. Así mismo, los datos particulares siendo capacidad jurídica, situación financiera, capacidad productiva y técnica, capacidad de suministro, domicilio, tiempo de servicio, tipo de instalaciones, personal, transportes y otros que se considere necesarios incluir y, de los cuales destacamos lo siguiente:

- a) Capacidad jurídica, que consiste en que los proveedores se encuentren legalmente constituidos como personas físicas o morales y que los representantes en el caso de las empresas tengan la capacidad necesaria legalmente acreditada ante las autoridades correspondientes para realizar operaciones de esa índole.
- b) Situación financiera, mediante la información que proporcione el proveedor sobre capital de trabajo del proveedor, estabilidad económica y referencias comerciales y bancarias.
- c) Capacidad productiva y técnica, la cual corresponde a aquellos casos en que los proveedores son fabricantes y de los cuales se debe considerar su capacidad productiva y técnica, así como investigación tecnológica, calidad en el producto y elasticidad de producción.
- d) Capacidad de suministro, en la que se toma en cuenta la organización de las ventas, la política comercial y la capacidad de servicio, así como los principios que presiden su acción comercial.

Con relación a la información que se les solicite sobre los pedidos o servicios adjudicados en otras dependencias, se puede hacer una investigación solicitando información sobre cumplimiento en los suministros.

Algunos medios en los que se pueden detectar las fuentes de suministro son los directorios, periódicos, revistas, folletos y otros en los que se ofrecen todo tipo de bienes y servicios. De estos medios se vale el área de adquisiciones para establecer comunicación con los prestadores de bienes y servicios, a los cuales se les invita para que presenten la información que referimos anteriormente y con base a eso se decide su inclusión en la cartera o registro de proveedores.

El registro interno de proveedores en el sector público, es una herramienta necesaria para el área de adquisiciones, ya que si se mantiene actualizado, facilita obtener la opción más viable para la compra de los distintos bienes que se requieran con amplias condiciones de factibilidad en cuanto a precio, calidad y oportunidad de entrega entre otras ventajas favorables. La clasificación de este registro puede ser por orden alfabético considerando el nombre del proveedor y los artículos que maneja.

2.7 La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Disposiciones generales

El ordenamiento jurídico que regula el proceso de las adquisiciones y obras públicas en la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 134 constitucional, es la "*Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*", que en lo sucesivo la referiremos como la Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, con la que se abrogó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y la Ley de Obras Públicas. Esto significó un avance importante en la regulación del proceso de abasto del Estado y en la simplificación administrativa, ya que se fusionó en un solo ordenamiento lo referente a adquisición y arrendamiento de bienes muebles y servicios y obra pública. Es importante aclarar que el desarrollo del presente apartado, está encaminado principalmente al proceso de las adquisiciones de bienes muebles, y servicios relacionados con los mismos, pero eso no implica que en algunos casos hagamos algunas citas de obra pública contenidas en las disposiciones de la Ley.

El objeto de la Ley, según su artículo 1º, consiste en "... regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.*
- II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*
- III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal.*
- IV. El Gobierno del Distrito Federal.*
- V. Los organismos descentralizados, y*
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales." (6)*

En la fracción II, hace referencia a los departamentos administrativos que hasta el año de 1994 correspondía únicamente al Departamento del Distrito Federal, mismo que en su fracción IV lo menciona como Gobierno del Distrito Federal, quien hasta el año de 1997 se constituye como tal, quedando la Ley fuera de su ámbito de competencia, por lo que en 1998 emite su propia Ley de Adquisiciones.

De las anteriores definiciones se desprende que la Ley es aplicable a las dependencias y entidades auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, que de conformidad al artículo 90 de la Constitución, se dividen para su ejercicio en Administración Pública Centralizada y Paraestatal, dejando al margen al Poder Legislativo y al Judicial por ser entes autónomos y con presupuesto propio, ya que el primero hace las leyes y el segundo las interpreta en casos concretos y aplica el Derecho, y para realizar sus compras se fundan en lo que establece el artículo 134 Constitucional y por analogía aplican las normas jurídicas de la Administración Pública Federal.

En lo que se refiere al ámbito de aplicación de este ordenamiento, se señala en ese mismo numeral que no entran los contratos que celebren las dependencias con las entidades o entre entidades.

Como una forma de simplificar el marco jurídico sobre la materia y que ya mencionamos anteriormente, se incorpora en una sola Ley lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, así como lo de la obra pública, en los siguientes ordenamientos:

Artículo 3°. “Para los 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 impliquen 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 genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales;”

Artículo 4°. “Para los efectos de esta Ley se considera obra pública:”

“I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;”

“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 del 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 aquellos de naturaleza análoga."

Algo que vale la pena señalar y que por primera vez se incluye en la Ley en su artículo 5°, es lo relativo a tratados internacionales, que celebre México con otros países y que tengan que ver con las compras gubernamentales.

Otro aspecto importante que prevé la Ley en su artículo 8° para evitar confusión y dispersión, es referente a la interpretación para efectos administrativos de la misma, lo cual recae directamente en la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Comercio y Fomento Industrial, que desde el ámbito de sus atribuciones emitirán los criterios a seguir. La última tomando en cuenta la opinión de las otras dos dictará las reglas que, derivadas de programas tengan por objeto promover la participación de las empresas; micro, pequeñas y medianas, que deban observar las dependencias y entidades, las cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Sobre esto, la Ley señala expresamente en su artículo 10, 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."

Asimismo, se reafirma la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, otorgada con la expedición de la Ley de Entidades Paraestatales, emitida en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, a través de la cual se otorga a los órganos de gobierno las facultades para realizar sus adquisiciones y contar oportunamente con los bienes y servicios requeridos para el desarrollo de sus funciones.

De acuerdo a lo anterior, dentro de los propósitos que persigue este ordenamiento, podemos señalar:

- a) El de prever la simplificación administrativa a efecto de reducir, agilizar y procurar transparencia en los procedimientos y trámites, contribuyendo con esto al programa de modernización administrativa;
- b) Descentralizar las funciones con objeto de que los trámites se realicen y se resuelvan en los lugares donde se originaron, con una adecuada supervisión y control del Centro;
- c) Promover y aplicar la efectiva delegación de facultades en servidores públicos subalternos, empleando criterios que se adecuen a las necesidades actuales de las dependencias y entidades, dando oportunidad en la toma de decisiones y en la atención de los asuntos con base en la complejidad, periodicidad, vinculación y prioridades de los mismos, y
- d) Los órganos de gobierno de las entidades, dictarán los lineamientos y políticas internas que habrán de observar los directores generales, a fin de que se adopten e instrumenten los criterios señalados bajo las modalidades que estos determinan.

2.8 Planeación, Programación y Presupuestación de las Adquisiciones

Dentro de las acciones del Estado, la planeación, la programación y la presupuestación destacan como herramientas importantes para la consecución de sus fines.

La planeación se puede apreciar como “que” se va a hacer, considerando los objetivos, metas, prioridades y estrategias de gobierno.

La programación es “como o cuando” hacer una determinada cosa, de acuerdo con los programas especiales, institucionales, regionales y nacionales.

La presupuestación significa “con que”, es decir los recursos con que se cuenta para llevar a cabo una cosa o acción, involucrando los responsables, tiempo de ejecución y los recursos disponibles.

La Ley destaca a la planeación, programación y presupuestación como etapas previas e indispensables del proceso de las adquisiciones.

La planeación puede decirse que tiene su fundamento en el artículo 26 constitucional, dentro del llamado “*Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional*”, como una respuesta para organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras con la participación de los sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo, así como para darle solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

En este sentido se define a la planeación como: *“Conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contienen los elementos informativos y de juicio suficiente y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.”* (6)

De esta manera y bajo principios de eficiencia y optimización de los recursos en los procesos de abasto, la planeación la podemos definir como la determinación de programas de desarrollo, en los que se fijan los objetivos y estrategias, en la programación se fijan metas en el corto, mediano y largo plazos, en la presupuestación se disponen de fondos para hacer frente cabalmente a los compromisos contraídos.

En aspecto de presupuestación, para contribuir en la política de racionalidad del gasto público, la Ley establece sin perjuicio de la misma, que el gasto de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública se sujetará en lo previsto en la *“Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”*, así como en su caso, en los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y en los que las dependencias y entidades se abstendrán de formular o modificar pedidos o contratos, si no hubiese saldo disponible en sus respectivos presupuestos.

Por tanto en su artículo 17 la Ley, señala que: *“En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en 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.”

En aspecto de programación y presupuestación, señala en sus artículos 18 y 19, que las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obra pública, y sus respectivos presupuestos, en los que se considerarán en forma resumida los siguientes puntos:

- Las acciones, objetivos y metas a corto y mediano plazo
- Calendarización física y financiera de recursos.
- Áreas responsables de su instrumentación.
- Programas sustantivos y de apoyo administrativo.

- Adquisiciones para posterior comercialización y de procesos productivos.
- Normas técnicas y de calidad.
- Plazos de suministro de acuerdo a existencias.
- Planos, proyectos especificaciones y programas de ejecución.
- Requerimientos de mantenimiento preventivo y correctivo de bienes muebles.
- Demás previsiones que se consideren pertinentes al tipo de adquisición.

En obra pública:

- Estudios de preinversión.
- Objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.
- Acciones previas, durante y posteriores a la obra.
- Características ambientales, climáticas y geográficas de la obra.
- Resultados previsibles.
- Calendarización física y financiera de recursos y gastos de operación.
- Unidades responsables de su ejecución.
- Fechas de inicio y término de la obra.
- Investigaciones, asesorías y consultorías.
- Regularización de tenencia de la tierra.
- Ejecución, costos de obra y en su caso de recursos.
- Condiciones de suministro de materiales.
- Cargos para pruebas y funcionamiento.
- Trabajos de conservación y mantenimiento de bienes inmuebles.

Como vemos la presupuestación es un medio indispensable, ya que de nada sirve una adecuada planeación o programación, si se carece de los recursos necesarios para la adquisición de bienes y servicios necesarios para lograr las metas fijadas.

La presupuestación se define como: "Las acciones encaminadas a determinar el costo, en términos monetarios de los programas, atendiendo a lineamientos generales que informen por parte de las áreas competentes y los criterios y procedimientos a aplicar para la obtención de dichos costos. Asimismo, se concibe como la expresión monetaria que tiene por objeto representar el balance equilibrado de ingresos y gastos para un determinado periodo." (7)

2.9 Presupuesto de Egresos de la Federación

El instrumento jurídico, contable y de política económica en que se da el ejercicio y control del gasto público, es el "*Presupuesto de Egresos de la Federación*", que se emite cada año y en el cual se señalan las erogaciones previstas en el ejercicio correspondiente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y emitido mediante Acuerdo Presidencial, en el

Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, importa la cantidad de \$1,030,265,300,000.00 y se clasifica y distribuye de la siguiente manera:

	Cantidad \$
Poder Legislativo	2,800,711,250.00
Poder Judicial	5,553,996,244.00
Instituto Federal Electoral	3,371,458,719.00

	Ramo Administrativo	Cantidad \$
02	Presidencia de la República	1,238,820.00
04	Gobernación	7,057,750,000.00
05	Relaciones Exteriores	2,790,840,000.00
06	Hacienda y Crédito Público	17,691,950,000.00
07	Defensa Nacional	16,593,440,000.00
08	Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural	21,117,153,200.00
09	Comunicaciones y Transportes	16,531,993,845.00
10	Comercio y Fomento Industrial	2,114,789,402.00
11	Educación Pública	70,649,726,200.00
12	Salud	17,246,881,291.00
13	Marina	6,606,990,000.00
14	Trabajo y Previsión Social	2,862,080,000.00
15	Reforma Agraria	1,332,717,600.00
16	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	13,315,967,076.00
17	Procuraduría General de la República	3,970,865,600.00
18	Energía	10,902,029,070.00
20	Desarrollo Social	8,370,212,100.00
21	Turismo	642,390,000.00
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo	920,761,700.00
31	Tribunales Agrarios	353,623,165.00
32	Tribunal Fiscal de la Federación	456,331,364.00
	Total	222,767,311,613.00

	Ramo general	Cantidad \$
19	Aportaciones a Seguridad Social	69,855,268,300.00
23	Provisiones Salariales y Económicas	5,606,715,420.00
24	Deuda Pública	137,359,142,661.00
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	21,702,534,600.00
26	Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	4,077,600,000.00
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	140,963,117,000.00
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	2,950,000,000.00
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	13,483,260,000.00

33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	137,214,659,525.00
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	22,195,103,990.00
	Total	555,407,401,496.00

	Entidad	Cantidad \$
00637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	29,554,879,500.00
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	104,743,618,000.00
06750	Lotería Nacional para la Asistencial Pública	919,400,000.00
09085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	855,598,900.00
09120	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2,649,234,400.00
09195	Ferrocarriles Nacionales de México	884,637,800.00
08145	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	1,853,022,800.00
18164	Comisión Federal de Electricidad	62,718,237,100.00
18500	Luz y Fuerza del Centro	11,406,293,200.00
	PETROLEOS MEXICANOS CONSOLIDADO	78,281,749,300.00
18572	Petroleos Mexicanos	7,803,048,000.00
18575	PEMEX Exportación y Producción	32,096,866,000.00
18576	PEMEX Refinación	24,748,777,000.00
18577	PEMEX Gas y Petroquímica Básica	7,932,667,700.00
	PEMEX Petroquímica Consolidado	5,700,390,600.00
	18578 Petroquímica Corporativo	1,256,366,700.00
	18579 Petroquímica Camargo, S. A. de C. V.	152,672,100.00
	18580 Petroquímica Cangrejera, S. A. de C. V.	1,447,676,800.00
	18581 Petroquímica Cosoleacaque, S. A. de C. V.	1,051,985,100.00
	18582 Petroquímica Escolín, S. A. de C. V.	565,807,300.00
	18584 Petroquímica Tula, S. A. de C. V.	178,590,600.00
	18585 Petroquímica Pajaritos, S. A. de C. V.	1,077,292,000.00
	Total	293,866,671,000.00

Como se aprecia en el presente documento, los gastos del Gobierno Federal en el ejercicio de 1999, se dirigieron principalmente a la educación, seguridad social, electricidad, energéticos, agricultura y ganadería y en apoyo a los estados y municipios.

Para el ejercicio del presupuesto asignado en 1999, las dependencias y entidades deberán apegarse a las "Disposiciones de racionalidad y austeridad", que se indican en su Título Cuarto.

Así mismo, en su artículo 60 indica que las dependencias y entidades "no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

I. Bienes inmuebles para oficinas públicas y 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 determinar su baja y destino final, y

II. Vehículos 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 aéreos siniestrados.

Los oficiales mayores de las dependencias o sus equivalentes en las entidades serán responsables de autorizar aquellas adquisiciones o nuevos arrendamientos que sean estrictamente indispensables."

Continuando con los preceptos de este ordenamiento, en su artículo 35, señala que: "Para efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1995, serán los siguientes:"

Inversión total autorizada (miles de nuevos pesos)		Monto máximo total de cada obra que las dependencias y entidades podrán adjudicar directamente (miles de nuevos pesos)	Monto máximo total de cada obra que las dependencias y entidades podrán adjudicar mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de nuevos pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse directamente (miles de nuevos pesos)	Monto máximo total de cada servicio relacionado con obra pública que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de nuevos pesos)	
Mayor de	Hasta				Dependencias	Entidades
	5,000	40	149	20	125	125
5,000	10,000	50	187	30	175	175
10,000	15,000	60	231	35	225	225
15,000	30,000	80	286	40	300	300
30,000	50,000	90	352	45	375	375
50,000	100,000	115	413	50	435	435
100,000	150,000	130	490	55	460	540
150,000	250,000	150	561	60	470	655
250,000	350,000	175	655	70	470	790

350,000	450,000	190	748	80	470	940
450,000	600,000	215	897	85	470	1,130
600,000	750,000	240	990	90	470	1,330
750,000	1,000,000	260	1,089	95	470	1,560
1,000,000		300	1,210	100	470	1,850

"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 a que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo a los presupuestos que a cada una de ellas les corresponda ejercer."

Asimismo, en el artículo 63 del Presupuesto en comento, para efectos del mismo artículo 82 de la Ley en cita, además se establece que: *"Los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos a tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios, de cualquier naturaleza, que podrán realizar las dependencias y entidades, durante el año de 1999, serán los siguientes."*

Volumen anual de adquisiciones Presupuestado (miles de nuevos pesos)		Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse directamente (miles de nuevos pesos)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse convocando a cuando menos tres proveedores (miles de nuevos pesos)	
Mayor de	Hasta		Dependencias	Entidades
	5,000	25	125	125
5,000	10,000	30	175	175
10,000	15,500	35	225	225
15,500	30,000	40	300	300
30,000	50,000	45	375	375
50,000	100,000	50	435	435
100,000	150,000	55	460	545
150,000	250,000	60	470	655
250,000	350,000	70	470	790
350,000	450,000	80	470	940
450,000	600,000	85	470	1,130
600,000	750,000	90	470	1,130

750,000	1,000,000	95	470	1,560
1,000,000		100	470	1,830

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."

2.10 Clasificador por Objeto del Gasto

Un instrumento que permite la formulación e integración del proyecto de presupuesto es el "*Clasificador por objeto del Gasto*", el cual está orientado a unificar criterios para el registro del presupuesto asignado a las dependencias y entidades, haciéndolo coherente con el motivo del egreso y la flexibilidad necesaria para la integración del gasto.

A este respecto el 21 de septiembre de 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Oficio Circular, relativo a la Clasificación por Objeto del Gasto de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 1996.

Este documento se divide en capítulos, conceptos y partidas, de la siguiente manera:

CAPITULO	DESCRIPCION
1000	SERVICIOS PERSONALES
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS
3000	SERVICIOS GENERALES
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
6000	OBRAS PÚBLICAS
7000	INVERSIÓN FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES
8000	PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES
9000	DEUDA PÚBLICA

Los capítulos que incluyen la adquisición y arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como la obra pública y los servicios relacionados con la misma son: 2000, 3000, 5000 y 6000, los cuales se desglosan de la siguiente manera:

CAPITULO	DESCRIPCION
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS
2100	MATERIALES Y UTILES DE ADMINISTRACION
2101	Materiales y útiles de oficina
2102	Materiales de limpieza
2103	Material didáctico y de apoyo informático
2104	Material estadístico y geográfico
2105	Materiales y útiles de impresión y reproducción
2106	Materiales y útiles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos
2200	ALIMENTOS Y UTENSILIOS
2201	Alimentación de personas
2202	Alimentación de animales
2203	Utensilios para el servicio de alimentación
2300	MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES DE PRODUCCIÓN
2301	Materias primas
2302	Refacciones
2303	Refacciones y accesorios para equipo de cómputo
2400	MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION
2401	Materiales de construcción
2402	Estructuras y manufacturas
2403	Materiales complementarios
2404	Material eléctrico
2500	PRODUCTOS QUIMICOS, FARMACEUTICOS Y DE LABORATORIO
2501	Sustancias químicas
2502	Plaguicidas, abonos y fertilizantes
2503	Medicinas y productos farmacéuticos
2504	Materiales, accesorios y suministros médicos
2505	Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
2600	COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS
2601	Combustibles
2602	Lubricantes y aditivos

2700	VESTUARIO, BLANCOS, PRENDAS DE PROTECCION Y ARTICULOS DEPORTIVOS
2701	Vestuario, uniformes y blancos
2702	Prendas de protección
2703	Artículos deportivos
2800	MATERIALES EXPLOSIVOS Y DE SEGURIDAD PUBLICA
2801	Sustancias y materiales explosivos
2802	Materiales de seguridad pública
2900	MERCANCIAS DIVERSAS
CAPITULO	DESCRIPCION
3000	SERVICIOS GENERALES
3100	SERVICIOS BASICOS
3101	Servicio Postal
3102	Servicio telegráfico
3103	Servicio telefónico
3104	Servicio de energía eléctrica
3105	Servicio de agua potable
3106	Servicio de conducción de señales analógicas y digitales
3200	SERVICIOS DE ARRENDAMIENTOS
3201	Arrendamiento de edificios y locales
3202	Arrendamiento de terrenos
3203	Arrendamiento de maquinaria y equipo
3204	Arrendamiento de equipo y bienes informáticos
3205	Arrendamiento de vehículos
3206	Otros arrendamientos
3207	Subrogaciones
3300	SERVICIOS DE ASESORIA, INFORMATICOS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
3301	Asesoría
3302	Capacitación
3303	Servicios de informática
3304	Servicios estadísticos y geográficos
3305	Estudios e investigaciones

3400	SERVICIOS COMERCIAL Y BANCARIO
3401	Almacenaje, embalaje y envase
3402	Fletes y maniobras
3403	Intereses, descuentos y otros servicios bancarios
3404	Seguros
3405	Impuestos de importación
3406	Impuestos de exportación
3407	Otros impuestos y derechos
3408	Comisiones por ventas
3409	Patentes, regalías y otros
3410	Diferencias en cambios
3411	Servicios de vigilancia
3412	Impuesto sobre nóminas
3413	Gastos inherentes a la recaudación.
3500	SERVICIOS DE MANTENIMIENTO, CONSERVACION E INSTALACION
3501	Mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo
3502	Mantenimiento y conservación de bienes informáticos
3503	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo
3504	Mantenimiento y conservación de inmuebles
3505	Instalaciones
3506	Servicios de lavandería, limpieza, higiene y fumigación
3600	SERVICIOS DE DIFUSION E INFORMACION
3601	Gastos de propaganda
3602	Impresiones y publicaciones oficiales
3603	Espectáculos culturales
3604	Servicios de telecomunicaciones
3605	Otros gastos de difusión e información
3700	SERVICIOS DE TRASLADO E INSTALACION
3701	Pasajes nacionales
3702	Viáticos nacionales
3703	Instalación del personal federal
3704	Traslado de personal
3705	Pasajes internacionales
3706	Viáticos en el extranjero
3800	SERVICIOS OFICIALES
3801	Gastos de ceremonial y de orden social
3802	Gastos menores

3803 Congresos, convenciones y exposiciones
 3804 Gastos de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas
 3805 Gastos de las oficinas del Servicio Exterior
 3806 Asignaciones para requerimientos de cargos de servidores públicos superiores y mandos medios
 3807 Gastos de las oficinas de servidores públicos superiores
 3808 Gastos de las oficinas de servidores públicos de mandos medios
 3809 Gastos de representación en juntas
 3810 Gastos de representación
 3811 Asignaciones por radicación en el extranjero
 3812 Gastos contingentes para el personal radicado en el extranjero

3900 OTROS SERVICIOS

3901 Servicios asistenciales
 3902 Cuotas a organismos internacionales

CAPITULO DESCRIPCION

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

5100 MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION

5101 Mobiliario
 5102 Equipo de administración
 5103 Equipo educacional y recreativo
 5104 Bienes artísticos y culturales
 5105 Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de bienes muebles

5200 MAQUINARIA Y EQUIPO AGROPECUARIO, INDUSTRIAL Y DE COMUNICACION

5201 Maquinaria y equipo agropecuario
 5202 Maquinaria y equipo industrial
 5203 Maquinaria y equipo de construcción
 5204 Equipos y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones
 5205 Maquinaria y equipo eléctrico
 5206 Bienes informáticos
 5207 Maquinaria y equipo diverso

5300 VEHICULOS Y EQUIPO DE TRANSPORTE

5301 Vehículos y equipo terrestre
 5302 Vehículos y equipo ferroviario
 5303 Vehículos y equipo marítimo, lacustre y fluvial

5304	Vehículos y equipo de transporte aéreo
5305	Vehículos y equipo auxiliar de transporte
5400	EQUIPO E INSTRUMENTAL MEDICO Y DE LABORATORIO
5401	Equipo médico y de laboratorio
5402	Instrumental médico y de laboratorio
5500	HERRAMIENTAS Y REFACCIONES
5501	Herramientas y máquinas-herramienta
5502	Refacciones y accesorios mayores
5600	ANIMALES DE TRABAJO Y REPRODUCCION
5601	Animales de trabajo
5602	Animales de reproducción
5700	BIENES INMUEBLES
5701	Edificios y locales
5702	Terrenos
5703	Adjudicaciones, expropiaciones e indemnizaciones de inmuebles
5800	MAQUINARIA Y EQUIPO DE DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA
5801	Maquinaria y equipo de defensa pública
5802	Equipo de seguridad pública
CAPITULO	DESCRIPCION
6000	OBRAS PUBLICAS
6100	OBRAS PUBLICAS POR CONTRATO
6101	Obras de pre-edificación en terrenos de construcción
6102	Obras de construcción para edificios
6103	Obras de construcción de ingeniería civil
6104	Ensamble y edificación de construcciones prefabricadas
6105	Instalaciones mayores y obras de construcción especializada
6106	Obras de terminación y acabado de edificios
6107	Servicios relacionados con obras públicas
6108	Rehabilitación de obras públicas
6200	OBRAS PUBLICAS POR ADMINISTRACION
6300	ESTUDIOS DE PREINVERSION

2.11 Programa Anual de Adquisiciones

Con la información recabada, clasificada y analizada para determinar lo más conveniente por adquirir, se estará en posibilidad de formular el "*Programa Anual de Adquisiciones.*"

En este Programa se precisan con anticipación, tanto en cantidades y costos los bienes de consumo y de inversión (mobiliario y equipo de oficina, vehículos, maquinaria, etc.), así como arrendamiento y contratación de bienes y servicios.

De un programa de adquisiciones elaborado cuidadosamente con las especificaciones técnicas requeridas, se obtienen las siguientes ventajas:

- Beneficios económicos en cuanto a que se gasta lo necesario y permite a la unidad de adquisiciones realizar de manera eficiente sus operaciones.
- Consolidar las adquisiciones para obtener los mejores precios.
- Condiciones de compra más favorables en precio calidad y oportunidad de entrega
- Suministrar oportunamente los materiales en los lugares previstos.
- Reducción de trámites administrativos, eliminando gran parte de requisiciones y formulación múltiple de pedidos.

En la formulación del programa anual de adquisiciones, se deben tomar en cuenta los siguientes factores:

- Con base en el presupuesto autorizado y su disponibilidad mensual, determinar los periodos propicios para adquirir los bienes.
- Programar su entrega, considerando los espacios en almacén.

Con relación al Programa referido, la Ley en su artículo 23 señala que las dependencias y entidades, a más tardar el 31 de marzo, pondrán por escrito y a disposición de los interesados, sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, mismo que será de carácter informativo, por lo que no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

En el curso del proceso de las adquisiciones es frecuente encontrar fuera del programa, requisiciones de compra no incluidas por circunstancias diversas o imprevisibles, que pueden obedecer a las siguientes causas:

- Decisiones de política general para modificar las asignaciones presupuestales.

- Márgenes de error de las áreas requerientes para solicitar sus bienes.
- Problemas de abasto por la escasez de algunos bienes y falta de puntualidad de los proveedores.
- Crecimiento repentino o creación de algunas áreas dentro de la institución.

Las requisiciones de compra fuera de programa quedan sujetas a la disponibilidad presupuestal que se tenga o a la autorización extraordinaria que en un momento dado se obtenga por las necesidades del servicio. De esta forma se procederá a hacer el ajuste respectivo en el Programa Anual de Adquisiciones.

Un volumen razonable de requisiciones fuera de programa debe tomarse como un caso normal, no como un problema que disminuye las ventajas que ofrece planificar y programar las adquisiciones, sino más bien como parte del proceso dinámico de la Administración Pública.

2.12 Los Comités de Adquisiciones

Un comité se entiende como la integración física y formal de un grupo de personas que tienen facultades y se desempeñan en alguna especialidad, y que se reúnen de manera consciente dentro de un lapso de tiempo determinado para; conocer, acordar y en su caso aprobar o desaprobado asuntos y peticiones sobre alguna materia, de acuerdo al cargo que desempeñen dentro del grupo.

Los Comités de Adquisiciones tuvieron su origen en las Representaciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, los cuales estaban conformados por un grupo de personas con facultades para emitir su autorización a los diversos asuntos relativos a la compra; más adelante, la necesidad de delegar y responsabilizar a cada dependencia o entidad para que decidiera en forma particular sus compras, tuvo su fundamento con las "*Primeras Normas Complementarias sobre Adquisiciones y Almacenes*", emitidas en julio de 1983.

Anteriormente, el 25 de febrero de 1982, entró en vigor el "*Instructivo para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*", a fin de dar a conocer los requisitos para la integración de estos órganos de decisión generadores de directrices y políticas internas en materia de compras, que elevó su existencia a rango de ley.

Años después, para ser precisos el 3 de mayo de 1990, fue emitido el "*Acuerdo que establece las Bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal*", en el que se definió lo siguiente:

En las Dependencias de la Administración Pública Federal estos comités se integrarán por:

Presidente	Oficial Mayor con derecho a voz y voto.
Secretario Ejecutivo	Responsable directo de las adquisiciones con derecho a voz y voto.
Vocales	Representantes de cada Subsecretaría y de las áreas financiera, de planeación, de almacenes y otras áreas que se considere conveniente intervengan, con derecho a voz y voto.
Asesores	Representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las áreas de contraloría interna y de la jurídica.
Invitados	Representantes de las áreas requisitoras para ampliar la información y de otros que sea necesario intervengan.

En las Entidades Paraestatales se integrarán por:

Presidente	Director, Subdirector o nivel equivalente, con derecho a voz y voto.
Secretario Ejecutivo	Responsable de las adquisiciones con derecho a voz y voto.
Vocales	Responsables directos de las áreas financiera, técnica, de planeación, de almacén, de producción (cuando son entidades manufactureras, y otras áreas que sea conveniente intervengan.
Asesores	Representantes en su caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las áreas requisitoras y de otras que se considere conveniente invitar.

Con el "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" publicado el 28 de diciembre de 1994, las atribuciones que venía desempeñando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) para participar en calidad de asesor en los comités de adquisiciones, le fue conferido a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.O.D.A.M.).

De acuerdo con su estructura, las entidades podrán adecuar sus comités, tomando en cuenta la integración propuesta y previa autorización de la S.H.C.P., atribuciones conferidas actualmente a S.E.C.O.D.A.M.

En algunas dependencias y entidades, considerando su estructura, el volumen de recursos que se manejan y en base a criterios de simplificación administrativa, desconcentración de funciones, la efectiva delegación de facultades y el "Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de las dependencias de la Administración Pública Federal", señalados anteriormente, podrán establecer cuando se justifique, comités foráneos o subcomités, determinando su integración y funciones específicas, así como la forma y términos en que deberán informar al propio comité de cada caso que dictaminen.

Un ejemplo de ello, lo tenemos en el Departamento del Distrito Federal al mes de diciembre de 1995, a nivel Central y de acuerdo a su Normatividad interna en materia de delegación de facultades, contaba con un Comité Central de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y 29 Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como Comités Técnicos especializados, subordinados a él.

El artículo 24 de la Ley señala que: *"Las dependencias deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:"*

En aspecto de normatividad sobre adquisiciones, el Comité interviene en:

- Difundir hacia las demás áreas de la dependencia o entidad, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- Autorizar los manuales de operación de las adquisiciones.
- Elaborar e implantar los lineamientos internos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, que se crea necesario para el adecuado funcionamiento del sistema de adquisiciones.
- Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones pertinentes.
- Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas y señalar los casos en que no se celebren por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción del artículo 81 de la Ley, salvo en los casos de la fracción V inciso A, y en el artículo 82.
- Analizar trimestralmente el informe de conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción anterior, y los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y, en su caso disponer las medidas necesarias.

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

2.13 Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento

En la ejecución del Gasto Público Federal, dentro de los principios que señala el artículo 134 Constitucional visto anteriormente, ha sido necesario establecer un diálogo constante entre dependencias y los sectores productivos y procurar al Estado las mejores condiciones de compra.

Este diálogo constante entre dependencias y empresas privadas también se elevó a rango de ley.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 25 prevé, el establecimiento de Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones.

En este foro de comunicación y concertación, se reúnen representantes del Sector Público y los proveedores nacionales, en el que los primeros proporcionan orientación y asesoría necesaria para la interpretación de las disposiciones legales de la materia y los segundos someten a consideración los bienes que estiman factibles sean fabricados en el país.

Para el estudio de los distintos casos se nombran subcomisiones, encargadas del tratamiento y solución de problemas específicos, siendo los representantes del sector industrial quienes coordinan a los fabricantes que las integran.

2.14 Formas de realizar una adquisición

El concepto adquisición se define como un *“Acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de una cosa-mueble o inmueble o algún derecho real sobre ella. Puede tener efecto a título oneroso o gratuito; a título singular o universal, mortis causa o intervivos.”* (8)

La adquisición de bienes y servicios por parte de las dependencias y entidades para satisfacer los requerimientos de las unidades locales como foráneas, se debe llevar acabo utilizando diversos mecanismos o procedimientos concordantes con la Ley, que permitan obtener las mejores condiciones de precio, calidad y plazos de entrega.

El artículo 28 de la Ley señala que: *“Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan.*

A. *Por licitación pública, y*

B. *Por invitación restringida, la que corresponderá:*

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

II. La adjudicación directa.”

2.15 Licitación pública

En principio y tomando como base el artículo 134 Constitucional, las adquisiciones a título oneroso en el Sector Público se deben realizar a través de una licitación pública.

Agregando, tenemos que la licitación pública es considerada jurídicamente como la participación libre de personas físicas o morales en un acto público de venta en subasta de bienes y servicios, lo cual al estar regulada por la Ley se relacionan con el poder público.

En la licitación pública podemos hablar de la adjudicación como un acto administrativo final o principal, por ser la conclusión y el objetivo de diversos actos instrumentados. La diferencia entre estos actos radica en que el primero es la causa que le da vida, es la razón del procedimiento y los segundos son los medios para alcanzar aquella. No obstante, es importante distinguir este evento preliminar con los contratos o pedidos que se derivan, pues la adjudicación es la condición para celebrar válidamente éstos últimos, según lo dispone el artículo 134 Constitucional.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, así como la obra pública se adjudicarán por regla general mediante licitación pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás beneficios, de acuerdo a lo que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Como una condición imprescindible para realizar una licitación pública o invitación restringida para adquirir o arrendar bienes y servicios la Ley establece en su artículo 29, que: *“Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente.*

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

En obra pública se requerirá además, contar con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en su caso el programa de suministro.

Así también, esta Ley establece en su artículo 31 que las licitaciones públicas relativas a las adquisiciones, arrendamientos y servicio y de obras públicas, podrán ser nacionales o internacionales, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

Serán nacionales; cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (S.E.C.O.F.I.), mediante reglas de carácter general, establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la S.H.C.P. y de la S.E.C.O.D.A.M.

Serán internacionales; cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

En las obras públicas serán nacionales cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; o, internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

Así también, en este artículo se establece que las licitaciones públicas de carácter internacional se llevarán a cabo, solamente cuando sea obligatorio conforme a lo dispuesto en los Tratados de los que México forme parte; cuando previa investigación de mercado de la convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra; cuando sea conveniente en términos de precio y resulte obligatorio en razón de financiamientos externos, otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Sobre ese mismo tema se señala que podrá negarse la participación de los proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un Tratado o ese país no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas o a los bienes y servicios mexicanos.

Asimismo, se agrega que la S.E.C.O.F.I. tomando en cuenta la opinión de la S.H.C.P. determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los Tratados.

Una forma de verificar si la licitación cae en estos supuestos, sería que al contar con el programa de necesidades se pueda establecer el tipo de negociación, considerando:

El monto de la adquisición, las condiciones del mercado y el origen de los recursos.

2.16 El proceso de la licitación pública

Una vez visto lo anterior, entraremos al proceso de licitación pública, mismo que se desglosa en doce puntos, los cuales serán desarrollados enseguida:

- Convocatoria.
- Bases de licitación.
- Junta de aclaración de bases de licitación.
- Presentación y apertura de ofertas.

- Evaluación de propuestas y dictamen.
- Comunicación del fallo.
- Licitación desierta
- Firma y pago de contratos.
- Casos de excepción.
- De la información y la verificación.
- De las infracciones y sanciones
- De las inconformidades y el recurso

2.16.1 Convocatoria

La convocatoria considerada como un acto que permite dar a conocer información general de la licitación, a fin de que acudan libremente las personas interesadas a presentar sus propuestas, la cual se indica en el artículo 32 de la Ley, como sigue:

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

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;*
- II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;*
- III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y*
- IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; si se realizará bajo la cobertura de algún Tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.*

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además contendrán.

- I. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;*

- II. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago, y
- III. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.

B. En materia de obra pública, además contendrán:

- I. La descripción general de la obra y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de la obra;
- II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos;
- III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados;
- IV. La información sobre porcentajes a otorgar por concepto de anticipos, y
- V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.”

A partir del 1º de enero de 1995, las convocatorias según el artículo CUARTO transitorio de la Ley, serán publicadas exclusivamente en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra.

El artículo 35 de la Ley establece que, se podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria, siempre que no se limite el número de participantes, en un plazo no mayor a siete días naturales a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones, haciéndose del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

2.16.2 Bases de licitación

Las bases consideradas como el soporte documental que rige el proceso de licitación de acuerdo al artículo 33 de la Ley, deben contener lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;*
- II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación de fallo y firma del contrato;*
- III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;*

- IV. *El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;*
- V. *La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores o contratistas, podrán ser negociadas, y*
- VI. *Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.*

A. *Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además contendrán:*

- I. *Descripción completa de los bienes o servicios; información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables; dibujos; cantidades; muestras; pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas; periodo de garantía y, en su caso, otras opciones adicionales de cotización;*
- II. *Plazo, lugar y condiciones de entrega;*
- III. *Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar;*
- IV. *Condiciones de precio y pago;*
- V. *La indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;*
- VI. *La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 49, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una, el porcentaje diferencial en precio que se considerará;*
- VII. *En el caso de los contratos abiertos, la información que corresponde del artículo 48;*
- VIII. *Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún proveedor ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes y servicios;*
- IX. *Penas convencionales por atraso en las entregas;*
- X. *Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y garantías, y*

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

B. En materia de obra pública, además contendrán:

- I. *Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos, cantidades y unidades de trabajo; y, relación de conceptos de trabajo, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores;*
- II. *Relación de materiales y equipo de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante;*
- III. *Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal;*
- IV. *Experiencia, capacidad técnica y demás requisitos que deberán cumplir los interesados;*
- V. *Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato;*
- VI. *Datos de la garantía de seriedad en la proposición; porcentajes, forma y términos del o los anticipos que se concedan; y, procedimiento de ajustes de costos;*
- VII. *Lugar, fecha y hora para la visita del sitio de realización de los trabajos, la que se deberá llevar a cabo dentro de un plazo no menor de diez días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria, ni menor de siete días naturales anteriores a la fecha y hora del acto de presentación y apertura de proposiciones;*
- VIII. *Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse;*
- IX. *Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara que le corresponda;*
- X. *Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación;*
- XI. *Modelo de contrato, y*

XII. Condiciones de precio y, tratándose de contratos celebrados a precio alzado, las condiciones de pago."

En las licitaciones nacionales e internacionales, los requisitos señalados en las bases de licitación deberán ser los mismos para todos los participantes.

La modificación a las bases considerando el artículo 35 de la Ley, al igual que la convocatoria, se dará a conocer con un aviso en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que los interesados acudan a la dependencia convocante a conocer las modificaciones de manera específica.

2.16.3 Junta de aclaración de bases

La junta de aclaración de bases tiene como propósito el que los participantes presenten por escrito las dudas u observaciones a las mismas, o requieran alguna información adicional de la licitación que pueda ser proporcionada. Así mismo, la dependencia o entidad convocante podrá informar la modificación de los plazos u otros aspectos establecidos en las bases derivados de esta junta.

2.16.4 Presentación y apertura de ofertas

Para evitar favoritismos, los participantes que hayan cubierto los requisitos señalados en la convocatoria y bases de licitación, tendrán derecho a presentar sus proposiciones. Así mismo, no se podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por esta Ley y proporcionarán a los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación.

Con respecto a los plazos para la presentación y apertura de proposiciones de acuerdo al artículo 34 de la Ley, serán como mínimo de cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, y de diez días cuando sean de carácter urgentes y se justifique tal determinación y que con ello no se limite el número de participantes. En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones respectivo.

El mismo numeral indica que en licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será cuando menos de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

En cuanto a las ofertas técnicas y económicas, el artículo 36, señala que deberán presentarse por escrito en sobres cerrados por separado, incluyendo en la última la seriedad (garantía) de las ofertas.

El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas:

Apertura y rúbrica de las propuestas técnicas, desechándose aquellas que no hubieren cumplido con alguno de los requisitos exigidos. En esta etapa dichas propuestas serán sometidas a un análisis por parte de la dependencia o entidad.

Apertura de las propuestas económicas de los participantes, cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa, dándose lectura en voz alta de los importes de las propuestas que cubran los requisitos.

2.16.5 Evaluación de las propuestas

La evaluación de las proposiciones consiste en verificar que las propuestas técnicas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de licitación, haciéndose constar en un dictamen que servirá como fundamento para el fallo.

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

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

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

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

En los mismos términos el artículo 59 de la Ley, refiere lo relativo al dictamen y evaluación de licitaciones de obra pública.

2.16.6 Comunicación del fallo

Es el acto en el que la dependencia o entidad convocante comunica la adjudicación del pedido o contrato. El fallo puede comunicarse en junta pública a la que asisten los participantes o por escrito que se envía a cada uno. Asimismo, en este acto, se informa por escrito a los participantes las razones por las cuales su propuesta no fue elegida. Para dejar constancia de los hechos, en estos actos se levanta, acta administrativa, señalándose las propuestas que fueron aceptadas y sus importes, así como las que fueron desechadas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.16.7 Licitación desierta

Se declarará desierta una licitación cuando las posturas presentadas no reúnan los requisitos establecidos en las bases de licitación o sus precios no fueren aceptables, volviéndose a convocar nuevamente.

Cuando una o varias partidas se declaren desiertas por no haberse recibido propuestas satisfactorias, se podrá convocar nuevamente o proceder en los términos del artículo 82 de la Ley.

2.16.8 Firma y pago de contratos

Una vez que se adjudicaron el o los contratos, se continúa con la formalización de estos, la cual se sustenta en las bases de la licitación, conforme a los siguientes puntos que en forma general se indican a continuación:

- a) Por conveniencia se podrán distribuir la adjudicación de un mismo bien a dos o más proveedores
- b) Los contratos que deban formalizarse se suscribirán en un término no mayor de 20 días naturales a partir de la fecha de comunicación del fallo.
- c) En las adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá pactarse preferentemente la condición de precio fijo y no podrán hacerse ajustes a los mismos.
- d) El pago a los proveedores por parte de las dependencias o entidades, deberá hacerse en un plazo máximo de veinte días naturales, contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligación a cargo de la dependencia o entidad.
- e) Si la operación no se formaliza en el plazo establecido, por causas imputables al proveedor adjudicado, este perderá en favor de la convocante la garantía otorgada, pudiendo la dependencia o entidad adjudicar el contrato a la segunda proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio de la que resultó adjudicada en principio no rebase el diez por ciento.
- f) Si la operación no se formaliza en el plazo establecido por causas no imputables al proveedor, este no estará obligado a suministrar los bienes o prestar el servicio, en cuyo caso se le reembolsarán los gastos no recuperables relativos a la licitación en que hubiere incurrido, siempre que sean razonables y sean debidamente comprobados
- g) Bajo la responsabilidad y justificación fundada, la dependencia o entidad y considerando su presupuesto autorizado y disponible, podrá acordar un incremento mediante la modificación de sus contratos vigentes a cada partida o concepto, dentro de los seis meses a su firma, siempre que no rebase el quince por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente y el precio sea igual al pactado.

Igual porcentaje se aplicará a las prórrogas respecto de la vigencia de los contratos de arrendamientos y servicios.

h) No se podrán modificar los contratos en precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y a cualquier cambio que implique otorgar condiciones ventajosas a un proveedor comparados con las establecidas originalmente, y

i) En obra pública las dependencias y entidades podrán contratar por obra pública o por administración directa

Los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos:

Sobre la base de precios unitarios, en el cual el pago al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo.

A precio alzado, cuyo pago será por la obra terminada y ejecutada en el plazo establecido, para lo cual (en las proposiciones), los aspectos técnicos como económicos deberán estar desglosados por actividades principales.

Estos contratos no podrán ser modificados en monto o plazo, ni sujetos a ajustes de costos.

El contrato de obra pública se formalizará dentro de los treinta días naturales siguientes a la adjudicación.

Los contratistas podrán subcontratar trabajos de la obra siempre y cuando la dependencia o entidad lo autorice previamente o haya quedado asentado de manera específica en las bases de licitación.

Los anticipos de obra deberán ser entregados con antelación a la fecha de inicio de los trabajos.

2. 16.9 Casos de excepción

Dados los requisitos y plazos que se tienen que cumplir para llevar a cabo una licitación pública y el tiempo que tarda el suministro de los bienes o servicios, en algunos casos no es posible su realización, pudiéndose reducir dicho plazo por razones de urgencia justificada y con aprobación del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, según el artículo 28 de la Ley, podrán llevar a cabo la adquisición, arrendamiento y contratación de bienes y servicios, así como de obra pública mediante el procedimiento de invitación restringida: invitando a cuando menos tres proveedores o contratistas y por adjudicación directa.

El artículo 80 de la Ley señala que con sujeción a las formalidades que prevén los artículos 81 y 82, las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos de

adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, debiendo estar plenamente fundada según la opción que se elija en cada caso en el dictamen que refieren los artículos 46 y 59 mencionados anteriormente, el cual contendrá además:

- Valor del contrato.
- Descripción general de los bienes o servicios, y de la obra correspondiente, en caso de ser obra pública.
- Nacionalidad del proveedor o contratista.
- Origen de los bienes.

De acuerdo a esto, el artículo 81 de la Ley establece que las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

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

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

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

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

Como se aprecia, en esta sección los casos de excepción que se citan son bastante lógicos, ya que resulta contraproducente convocar a licitaciones públicas ante siniestros como terremotos, incendios, explosiones, inundaciones y demás casos que impidan cumplir con la Ley.

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

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

II. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y, bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros legitimados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

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

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

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

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

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

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

En lo que toca a la adquisición de productos perecederos, es natural que no sea aplicable un procedimiento de licitación pública, ya que en poco tiempo pierden sus propiedades y entran en estado de descomposición. Lo mismo sucede con los granos y productos alimenticios básicos que a la vez podrían encarecer su costo.

En materia de obra pública, además podrá seguirse un procedimiento de invitación restringida cuando:

"I. Se trate de trabajos de conservación, mantenimiento, restauración, reparación y demolición de los inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;

II. Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada y, que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deba

ejecutarse la obra o con las personas morales o agrupaciones legalmente establecidas y constituidas por los propios habitantes beneficiarios, y

III. Se trate de obras que, de realizarse bajo un procedimiento de licitación pública, pudieran afectar la seguridad de la Nación o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal.”

En estos supuestos las dependencias y entidades invitarán a cuando menos tres proveedores o contratistas relacionados con los bienes o servicios objeto del contrato, salvo que a su juicio no resulte conveniente, se realizará por adjudicación directa. En alguno de estos supuestos se convocará a la o las personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata y los recursos técnicos, financieros legales y demás que sean necesarios.

Las excepciones a la licitación pública, por invitación restringida a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa, también se pueden llevar a cabo conforme a los montos presupuestales asignados, según lo indica el artículo 82 de la Ley, que dice “... cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establecerán en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en este supuesto de excepción a la licitación pública.”

Así mismo, se señala que la suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán excederse del veinte por ciento del volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado, y de obra pública el veinte por ciento del total de la inversión física autorizada en el ejercicio correspondiente.

En los procedimientos de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, se deberán considerar los siguientes puntos.

La apertura de los sobres se deberá hacer en presencia de un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad.

Para hacer la evaluación se deberá contar con un mínimo de tres propuestas.

Los plazos para presentar las proposiciones serán por cada operación y según el tipo de bienes o servicios requeridos, así como el tiempo estimado de elaboración de la propuesta y de su evaluación.

En forma similar serán para obra pública.

2.16.10 De la información y verificación

Concluida la etapa de operación de las adquisiciones, siendo adjudicados los contratos, recibidos los bienes o servicios y efectuado el pago, se continúa con la de información y verificación, que en el proceso administrativo la podemos ubicar como parte de la supervisión y control, ya que se refiere al envío y análisis de la información conforme a

la periodicidad establecida, así como revisión en su caso, de las adquisiciones efectuadas.

Por lo tanto, la información relativa a los actos y contratos efectuados al amparo de esta Ley, deberá ser remitida por parte de las dependencias y entidades, conforme a lo que establezcan la S.H.C.P., S.E.C.O.D.A.M. y S.E.C.O.F.I., en el ámbito de sus respectivas competencias. Las entidades además, informarán a su dependencia coordinadora de sector en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Asimismo, las dependencias y entidades conservarán la documentación derivada de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, como de obra pública, en forma ordenada y clasificada, debiendo guardarla por lo menos durante cinco años, a partir de la fecha de recepción.

La S.H.C.P., S.E.C.O.D.A.M. y las dependencias coordinadoras, conforme a sus atribuciones podrán verificar las adquisiciones, arrendamientos y servicios y la obra pública.

La S.E.C.O.D.A.M. por su parte podrá realizar visitas de inspección a las dependencias y entidades y solicitar la información necesaria, sobre los actos y contratos de que se trate, de igual forma podrá solicitar datos a los proveedores y contratistas participantes en tales eventos.

2.16.11 De las infracciones y sanciones

Para la debida observancia y aplicación de esta Ley en su título quinto, prevé determinadas sanciones a quienes la infrinjan.

A manera de aclaración, los términos infracción y sanción, significan; la primera ruptura del orden normativo, merced a una conducta que se expresa en el mundo objetivo, en tanto que la segunda es la consecuencia derivada de la realización de este acto

De este modo la S.H.C.P. actualmente S.E.C.O.D.A.M., tiene facultades para imponer sanciones a quienes infrinjan la Ley, con multas equivalentes de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al mes, en la fecha de la infracción.

Asimismo, los proveedores que se encuentren en los supuestos del artículo 41 fracciones V a VII, que refiere infracciones a la Ley, no podrán presentar propuestas ni celebrar contratos, durante el plazo que establezca la S.E.C.O.D.A.M., que no será menor de seis meses ni mayor de dos años, a partir de la fecha en que lo haga del conocimiento de las dependencias y entidades.

Así también, los servidores públicos que infrinjan esta ley, sin perjuicio de lo anterior la S.E.C.O.D.A.M. aplicará lo conducente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.16.12 De las inconformidades y el recurso

El título Sexto de la Ley, trata lo relativo a las inconformidades de los actos u hechos irregulares sobre la adjudicación de los contratos, que hayan sido objeto las personas participantes.

Esta petición deberá presentarla por escrito a la S.E.C.O.D.A.M., las personas interesadas, bajo protesta de decir verdad y acompañando la documentación que la sustente, dentro de los diez días hábiles en que se de el caso o se les haga conocimiento del acto impugnado.

Esta modalidad de inconformarse ante la S.E.C.O.D.A.M., se incluye por vez primera en la Ley, para dar oportunidad a las personas afectadas de presentar sus quejas ante esa Dependencia, y conforme a las investigaciones que realice resuelva lo que a Derecho proceda, dentro del plazo establecido, independientemente que el asunto se haya hecho del conocimiento del Organó Interno de Control correspondiente.

El recurso de revocación procede en contra de las resoluciones que tome la autoridad competente, dentro del término de diez días hábiles naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación.

2.17 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con bienes muebles.

El presente Reglamento data del 13 de febrero de 1990, el cual tiene como propósito determinar los medios para aplicar la Ley en la esfera administrativa, precisando el alcance de las normas y los procedimientos relacionados con el ejercicio del poder de compra de los bienes y servicios.

La vigencia del Reglamento se indica en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que establece: *"Los reglamentos de las leyes de Obras Públicas y Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se oponga a la presente Ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas."*

Para dar cumplimiento a lo anterior, resulta necesario continuar observando aquellas disposiciones contenidas en el presente Reglamento, que no estén contenidas en la Ley o que no se opongan a ésta, que permitan soportar y agilizar el proceso de las adquisiciones de bienes y servicios.

2.18 Disposiciones complementarias

De acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley, hemos apreciado que abarca tanto las acciones previas al proceso de adquisición, como las que se deben realizar durante el mismo y aquellas que son posteriores, incluyendo la recepción y pago de los

contratos, así como las controversias que se llegaron a suscitar por las partes involucradas.

No obstante lo anterior y a fin de proporcionar mayores elementos que contribuyan a lograr que estas operaciones se realicen en las mejores condiciones para el Estado, en un marco de eficiencia, eficacia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 constitucional, ha sido necesario el establecimiento de disposiciones complementarias a esta Ley, que refuercen el contenido de la misma, que destaquen alguna política en la aplicación del gasto público o que se requiera una mayor supervisión y control en las operaciones.

En aspecto del manejo de los recursos públicos, el 27 de marzo de 1991, fueron emitidos en oficio por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, los *"Lineamientos de Disciplina Presupuestal, Ahorro y Estímulos a la Productividad."*

El propósito de estos lineamientos consistió en dar a conocer a las dependencias y entidades públicas los criterios a seguir para el ejercicio del presupuesto y de uso y asignación de recursos públicos de que dispongan los servidores públicos para el desempeño de sus funciones, considerando las acciones siguientes:

- El aprovechamiento adecuado y eficiente de los recursos financieros y materiales que tengan asignados.
- La capacitación de los servidores públicos para el manejo adecuado y eficiente de los recursos, humanos financieros y materiales, bajo su responsabilidad.
- El desarrollo de técnicas para el mejoramiento de la administración pública - con énfasis en el uso de equipos y sistemas de cómputo - que eviten requerimientos adicionales de recursos humanos, financieros y materiales, o faciliten su ahorro, y
- El reconocimiento y estímulo a servidores públicos que contribuyan a reducir el gasto e incrementar el ahorro.

Estos lineamientos incluyeron lo referente a:

- Servicios personales orientado a la racionalización de estructuras y contrataciones de personal.
- Gastos de operación, que contemplan materiales y suministros y servicios generales, en la elaboración de programas de conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, utilización de técnicas para ahorro de energía, agua, combustibles y lubricantes en general.

- Transferencias presupuestales e inversiones, así como lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

El 10 de agosto de 1993, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, "*Acuerdo que establece las normas para la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública Federal.*"

En este acuerdo se establecieron los criterios para la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, como vehículos terrestres los cuales podrían adquirirse contando con la autorización presupuestal correspondiente, y que dichos bienes fueran los estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos, siendo:

- Realización de nuevos programas de trabajo.
- Crecimiento de estructuras aprobadas por la S.H.C.P.
- Para sustituir bienes siniestrados y dictaminados como pérdida total.
- Para sustituir bienes que causen baja por inutilidad en el servicio.
- En la asignación de los vehículos terrestres se determinó; que para servidores públicos de mandos superiores, los de servicios generales y de apoyo, así como los relacionados directamente con las funciones de la dependencia serán de fabricación nacional.
- Asimismo, para Secretarios, Subsecretarios, oficiales mayores y homólogos el tipo de vehículo será sedan 4 puertas hasta de 6 cilindros, quienes dispondrán hasta de dos vehículos.
- Para directores generales y homólogos, de 4 puertas , 4 cilindros típico o austero, quienes dispondrán de un solo vehículo.
- Para Servicios generales y de apoyo, así como los relacionados directamente con el servicio público que preste la dependencia requeriente,
- La adquisición o arrendamiento de vehículos terrestres, marítimos, aéreos deberá contar con la autorización técnica de la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente. Estos dos últimos, sólo cuando las funciones lo requieran, ya sea para salvaguardar la seguridad y soberanía nacional o la procuración de justicia.
- En la adquisición o arrendamiento de telefonía móvil o celular quedan exceptuados de autorización técnica, los destinados a secretarios de estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, procuradores, directores generales de entidades, quienes podrán disponer hasta de cuatro equipos adicionales, para ser asignados a

servidores públicos que a su juicio requieran de este medio de comunicación para la realización de sus actividades.

- Asimismo, quedan exceptuados de autorización técnica los destinados a subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores generales de dependencias y homólogos en los sectores central y paraestatal, quienes podrán disponer hasta dos equipos adicionales.

Continuando con estas disposiciones, el 15 de marzo de 1996, fueron emitidos en el Diario Oficial de la Federación los *"Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas"*

En la justificación de los Lineamientos se resalta que las inconformidades que presentan los contratistas o proveedores a la S.E.C.O.D.A.M. *"... se ha observado que un número considerable de ellas se originan por imprecisiones u omisiones en la elaboración y contenido de las bases para las licitaciones o bien, en su aplicación. Asimismo, dichas imprecisiones se observan también en los actos de presentación y apertura de proposiciones; en la evaluación de propuestas técnicas y económicas, ya sea para la descalificación o emisión del fallo e igualmente por la inexacta aplicación de las disposiciones que regulan el libre acceso o igualdad de oportunidades entre los concursantes."*

Para esto se señala que: *"es imperativo revisar con rigor los métodos de planeación de estos actos y su desarrollo"* a través de las atribuciones de vigilancia que le competen a la S.E.C.O.D.A.M., y en el de las responsabilidades de los servidores públicos.

Así mismo, se señala de manera enunciativa y reiterativa la información que deberán enviar las dependencias y entidades a la S.E.C.O.D.A.M., derivada del proceso de las licitaciones, así como de las operaciones realizadas al amparo de los artículos 80, 81 y 82 de la Ley.

Referente a los Lineamientos de aplicación general, se destacan:

- 1.1 El Programa Anual de Adquisiciones, que se remite a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (S.E.C.O.F.I.), a más tardar el 31 de marzo, en los Lineamientos, se indica marcar copia del oficio con el que se envíe a sus Contraloría Internas, para que estas rindan un informe a la S.E.C.O.D.A.M.
- 1.2 En cuanto a convocatorias, adjudicaciones, adquisiciones, arrendamientos y servicios, se reitera lo previsto en el artículo 29 de la Ley, que sólo se podrán llevar a cabo cuando se cuente con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado, conforme al calendario por capítulo y concepto, para que los pagos se programen de acuerdo al mismo.

- 1.3 Para la publicación de la convocatoria, se indica que deberá ser en el Diario Oficial de la Federación y simultáneamente en un diario de la Entidad Federativa, donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra. Cuando estos se requieran en el Distrito Federal, la convocatoria será publicada exclusivamente en el Diario Oficial de la Federación.
- 1.4 El costo de las bases, según el artículo 32 de la Ley, se calculará considerando el monto a recuperar por la publicación de la convocatoria, más el costo de la documentación que sea entregada, dividiendo el gasto total entre el mínimo de participantes que se estime adquirirán las bases, por lo que no podrán incluirse costos indirectos o asesorías, estudios, materiales de oficina.

La venta de las bases se deberá hacer desde la publicación de la convocatoria hasta 7 días naturales antes del acto de presentación y apertura de ofertas.

- 1.5 Las modificaciones a las bases podrán ser sobre plazos u otros aspectos que no impliquen la sustitución o variación sustancial de bienes, obras o servicios, o de la adición de otros distintos.

La inasistencia a la junta de aclaraciones será bajo la responsabilidad de los participantes, y podrán solicitar una copia del acta de la junta indicada.

Iniciado el acto de presentación y apertura de ofertas, los servidores públicos se abstendrán de efectuar cualquier modificación, adición, eliminación o negociación a las condiciones de las bases y/o a las proposiciones de los participantes. No podrá ser motivo de descalificación el que un participante se ausente del evento, siempre y cuando hubiere presentado la propuesta.

- 1.6 La formulación de las bases se rige por el artículo 33 de la Ley. Los requisitos serán iguales para todos los participantes. Se deberán eliminar aspectos que no sean esenciales como la utilización de sobres de colores de las ofertas, protección de datos con cintas adhesivas transparentes, presentar ofertas engargoladas o encuadernadas, varias copias de las propuestas. Si se considera indispensable tales requisitos se precisará que es para la mejor conducción del proceso pero no será materia de descalificación.
- 1.7 La convocante no podrá establecer en las bases la previsión relativa a "reservarse el derecho de descalificar o no a los concursantes, ya que es causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos de las bases de licitación.
- 1.8 La persona que asista a entregar la propuesta podrá hacerlo con carta poder simple e identificación, ya que quien la suscriba es la que debe contar con los poderes notariales que lo acrediten como apoderado o administrador de la empresa con las facultades legales expresas para comprometerse y contratar en nombre y representación de la misma.

- 1.9 No podrá abrirse el sobre que contiene la propuesta económica mientras no se haya concluido la evaluación técnica.
- 1.10 Previamente a los actos de licitación, la convocante podrá realizar revisiones preliminares y registro a la documentación que debe acompañarse distinta a la oferta técnica y económica, debiendo abstenerse de rechazar o descalificar o impedir el acceso a cualquier participante, ya que esto deberá efectuarse en el propio acto de presentación y apertura de ofertas.

2. Lineamientos para adquisiciones, arrendamientos y servicios

- 2.1 Debida integración de los Comités de Adquisiciones. Recabar el dictamen de los Comités de Adquisiciones, previamente a la iniciación de las licitaciones públicas.

Las bases de licitación deberán ser revisadas por el Subcomité antes del envío de la convocatoria al Diario Oficial.

- 2.2 Los asesores externos de seguros deberán contar con registro de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- 2.3 Los participantes deberán manifestar bajo protesta de decir verdad que los bienes son producidos en México y por lo menos el 50% de contenido nacional.

Las dependencias y entidades que se encuentren en los supuestos de aplicación de los tratados comerciales suscritos por México, previo a la publicación de la convocatoria, deberán contar con la indicación de la S.E.C.O.F.I.

- 2.4 Modificación de las bases y convocatorias para licitaciones, conforme al artículo 35 de la Ley.

La cancelación de partidas de bienes o servicios sólo será por razones de caso fortuito o causas de fuerza mayor, circunstancias que deben acreditarse fehacientemente al órgano interno de control, informando a los interesados dichas modificaciones. La reducción las partidas por las razones indicadas, antes del fallo, no será superior del 15%.

- 2.5 La reducción de plazos para la presentación y apertura de proposiciones, deberá someterse al Comité de Adquisiciones, señalando las razones de urgencia para dicha reducción.
- 2.6 Las especificaciones especiales que se incluyan en las bases de licitación deberán ser susceptibles de medir y cuantificar. Así mismo, se deberán incluir las pruebas y resultados mínimos que se requieran
- 2.7 Se deberá evitar establecer en las bases requisitos que limiten la libre participación de los concursantes como experiencia mayor de un año, capital

social y capitales contables elevados, contar con sucursales a nivel nacional, plazos de entrega reducidos.

- 2.8 La presentación de las propuestas se hará por escrito en dos sobres cerrados, uno conteniendo la oferta técnica y el otro la económica con la garantía de seriedad de las propuestas.
- 2.9 El porcentaje de las garantías y penas será del 5% del monto total de la propuesta y el 10% del monto total del contrato. Las penas convencionales a cargo de los proveedores, no podrán exceder al importe de la garantía de cumplimiento que se hubiere establecido.
- 2.10 Las penas convencionales a cargo de los proveedores que se pacten o apliquen por el atraso o incumplimiento del contrato, no podrán exceder del importe de la garantía de cumplimiento que se hubiere establecido. Salvo por causas excepcionales y justificadas se podrá otorgar por escrito previo a su vencimiento un plazo mayor para la entrega. Lo anterior, se deberá informar al órgano interno de control, a más tardar el último día del mes en que se inicie el procedimiento de rescisión o se autorice la prórroga.
- 2.11 La contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, requerirá previamente de su presentación al Comité de Adquisiciones, la autorización expresa del titular de la dependencia o entidad.
- 2.12 La contratación de servicios de consultoría a que se refiere el artículo 81 apartado A, fracción II de la Ley, que requiera efectuarse por invitación restringida, deberá presentarse al Comité la información que de hacerse por licitación pública pudiera afectar el interés público o la confidencialidad del Gobierno Federal.
- 2.13 El contenido de los contratos deberá estipular como mínimo su objeto, vigencia, contraprestaciones, anticipos, garantías, confidencialidad de la información, derechos de autor a favor de la dependencia o entidad y la cláusula penal.
- 2.14 Para los contratos que refiere el artículo 81, apartado A, fracción III, deberá justificarse ante el Comité, que el servicio podrá ser realizado únicamente por la persona física respectiva.

Observancia y aplicación de los presentes Lineamientos:

- Instruir a los responsables la debida observancia y oportuna aplicación de las presentes disposiciones.
- Responsabilidades derivadas del incumplimiento de las presentes disposiciones, entre las que se cuenta la económica por los daños del lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados al Erario Federal.

Acción penal a los servidores públicos por incumplimiento de la normatividad aplicable.

- Intensificar la vigilancia de los órganos internos de control en los procesos de adquisición de bienes y servicios mediante licitación pública e invitación restringida invitando a cuando menos tres proveedores.

Posteriormente, el 2 de octubre de ese mismo año para ser precisos, con Oficio circular No. SP/100/1217/96, la S.E.C.O.D.A.M. publica en el Diario Oficial de la Federación, los *"Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas."*

- Estos lineamientos, básicamente tratan aspectos relativos a requisitos establecidos en las bases de licitación, los cuales se deben especificar en un formato que entreguen los participantes de manera opcional durante el acto de recepción y apertura de proposiciones, que deberá utilizarse como constancia de recepción de la misma
- Así mismo, señalan que en el procedimiento de invitación restringida por invitación a cuando menos tres proveedores, a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el acto de apertura de proposiciones debe realizarse en dos etapas, por lo que la propuesta técnica y la económica deben presentarse en sobre cerrado por separado. Dicho procedimiento se sujetará a las demás previsiones establecidas en la propia Ley para las licitaciones públicas que, en lo conducente resulten aplicables.
- En este procedimiento necesariamente deben participar tres propuestas para llevar a cabo la evaluación, de tal forma que al concluir el acto de apertura de proposiciones técnicas, se cuente con un mínimo de tres propuestas que cumplan con el total de documentos solicitados, lo cual deberá asentarse en el acta de dicho evento. Cumpliéndose lo anterior, el procedimiento deberá continuarse hasta el fallo, independientemente de que al efectuar el análisis cualitativo, solo una o dos de ellas cumplan con lo requerido en la invitación respectiva.
- Cuando la Ley refiera las autorizaciones e informes que deban rendir expresamente los titulares de las dependencias y entidades o de los órganos de Gobierno de las entidades, tal facultad o función, no podrá ser delegada en otros servidores públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la única facultada para determinar que un proveedor se encuentra impedido para presentar propuestas o celebrar contratos sobre las materias reguladas por la Ley, en virtud de encontrarse en alguno de los supuestos previstos en las fracciones V a VII del artículo 41 del propio

ordenamiento, lo cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación. En los supuestos de las fracciones I, II, III, VIII, IX, X, XI y XII del artículo citado, corresponde a las propias dependencias y entidades, en lo individual, determinar el no recibir propuestas o celebrar contratos por encontrarse en alguno de dichos supuestos.

Como comentario complementario de los lineamientos que enunciarnos, se puede considerar que fueron emitidos con carácter preventivo para orientar a los servidores públicos responsables en la conducción de los procesos de licitación pública y de invitación restringida y actuar con eficacia, eficiencia, transparencia y honradez en la adjudicación de los actos y contratos que se realicen o celebren.

El 11 de abril de 1997, la S.E.C.O.D.A.M. publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública"*.

En los considerandos de este Acuerdo, se destaca lo siguiente: es indispensable que el Gobierno Federal como la Sociedad en su conjunto, dispongan de un mecanismo integral, transparente en todo momento auditable y de amplia difusión de rendición de cuentas a la sociedad sobre los procedimientos de contrataciones gubernamentales del ámbito federal.

Así mismo, se considera necesario modernizar dichos procedimientos para que el gobierno federal pueda disponer de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas a menor costo y con mayor oportunidad y con ello incentivar y facilitar la participación de los proveedores y contratistas, conforme a los compromisos asumidos ante el Sector empresarial en la Alianza para la Recuperación Económica y en la Alianza para el Crecimiento.

Por tanto, resulta necesario estandarizar la información conforme a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que las dependencias y entidades de la Administración Pública remiten a la S.E.C.O.D.A.M., en forma impresa y con criterios distintos, dificultando su integración, procesamiento, verificación y control.

Por lo anterior, resulta indispensable organizar bajo un mismo esquema la información generada, mediante la implantación de un sistema electrónico denominado "Compranet", mismo que permitirá eliminar requisitos y documentación que resulta inadecuada para el desarrollo y control de los procedimientos licitatorios.

La información que se remite a través del programa de captura a la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la S.E.C.O.D.A.M., es la siguiente:

- Convocatorias de las licitaciones públicas, bases y avisos de modificaciones a las convocatorias, en las fechas en que se entreguen al Diario Oficial de la Federación.
- Actas de juntas de aclaraciones, a más tardar el segundo día hábil siguiente a aquel en que se celebren.
- Fallos y los cambios que sufran estos en los supuestos que prevea la Ley, a más tardar el día hábil siguiente en que se emitan por la dependencia o entidad.
- Datos relevantes de los contratos que se precisan en el programa de captura, dentro de los cinco días hábiles siguientes, al que se suscriba el mismo.

Lo anterior sin perjuicio de que en cualquier momento la S.E.C.O.D.A.M., requiera información adicional relativa a los actos y contratos de conformidad al artículo 84 de la Ley.

Para el registro de las unidades compradoras y de obra pública, el Oficial Mayor o equivalente de la dependencia o entidad, deberá remitir la relación de las mismas, indicando los nombres de las áreas de las que dependen orgánicamente dentro de la dependencia o entidad, así como el domicilio, teléfono, fax, dirección de correo electrónico cuando exista y nombre del titular de las citadas unidades. Los cambios deberán ser notificados en los 15 días naturales siguientes en que se efectúen.

La forma de pago de las bases de licitación, deberá indicarse en las mismas, en las que los interesados podrán a su elección, efectuarlo en bancos por medio de recibos que para tal efecto generará Compranet. Para esto las dependencias y entidades deberán enviar a la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, relación de las cuentas bancarias destinadas para el pago respectivo de bases. Las cancelaciones o modificaciones deberán notificarse por escrito al día siguiente de que ocurran.

La documentación que las dependencias y entidades podrán requerir de los proveedores que participen con un representante, con objeto de acreditar su personalidad, será un escrito en el que el firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para suscribir a nombre de su representada la propuesta correspondiente, estableciendo los datos legales del representante y de su representada. Para esto invariablemente las dependencias y entidades deberán anexar en las bases formato indicado en este Acuerdo, que podrá ser entregado por los participantes en lugar del escrito referido, absteniéndose de solicitar alguna otra documentación distinta a la señalada. Debiendo requerir exclusivamente a la empresa ganadora copia certificada para su cotejo y copia simple para su archivo de los documentos.

Quien concurra en representación de una persona física o moral al acto de presentación y apertura de proposiciones, deberá presentar carta poder simple, así como original y copia de su identificación oficial.

Quedan exceptuadas del cumplimiento del presente Acuerdo, las dependencias y entidades que por caso fortuito o de fuerza mayor, se encuentren impedidas para enviar la información, debiendo informar su situación por escrito dentro de los diez días siguientes a aquel en que haya ocurrido el hecho.

2.19 Conclusiones

Lo expuesto en el presente tema, es con el propósito de resaltar los elementos legales, técnicos y administrativos, que regulan el proceso de las adquisiciones de los bienes muebles y adoptar un criterio firme, uniforme y veraz, en su observancia y aplicación, lo que permitirá la mejor toma de decisiones que redunde en obtener un mayor beneficio para el Estado, es por eso que se ha destacado de manera inicial los principios que establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son: eficiencia, eficacia y honradez, los cuales son de vital importancia tenerlos presentes en la realización de las distintas actividades.

Es por eso que hemos incluido algunos apartados relativos a acciones previas al proceso de las adquisiciones, que contribuyan en una buena programación y presupuestación, apoyados en documentos que contienen información complementaria emitida por algunas dependencias gubernamentales, que refuerzan ese tipo de actividades, como la determinación de necesidades, captación de información, fuentes de suministro.

Por lo que corresponde a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, como hemos visto es un ordenamiento claro y preciso que contiene de manera ordenada las disposiciones previas, durante y posteriores al proceso de las adquisiciones. No obstante, carece de un Reglamento vigente, lo que ha dado lugar a que se recurra en lo que corresponda al emitido en 1990, así como a normas, lineamientos y procedimientos específicos que datan de 1985 y los emitidos posteriormente a la Ley por la S.E.C.O.D.A.M., de los cuales es necesario aclarar, que solamente hemos referido algunos aspectos de las mismos, por lo que para dar cumplimiento con lo establecido por la Ley, se requiere recurrir a cada una de ellas y observarlas de manera específica para su correcta aplicación.

De lo anterior, consideramos conveniente señalar que no obstante la cantidad de normatividad existente en la materia y las medidas de regulación y control que se han aplicado en su operación, uno de los problemas centrales que impiden el adecuado desempeño de las adquisiciones, recae principalmente en los servidores públicos que están a cargo, siendo:

El bajo nivel académico y profesional, así como la falta de capacitación y adiestramiento en el desempeño de sus funciones, son factores que influyen en el bajo rendimiento del trabajo.

La incorrecta aplicación de la normatividad aludida, por carecer de los manuales, procedimientos, instructivos y circulares vigentes, o por que de manera intencional se pasa por alto lo establecido en las disposiciones.

Las distintas actividades se realizan sin el soporte legal, administrativo y técnico requerido, justificando en su mayoría que se trata de casos extraordinarios e imprevisibles y que las normas y lineamientos establecidos en vez de contribuir en el

buen desempeño de las tareas encomendadas, argumentando que son un obstáculo que las entorpece y retrasa.

El trabajo se desarrolla de manera deficiente, se carece de una programación y presupuestación adecuada, el procedimiento de las adquisiciones es incorrecto, omitiendo en ciertos casos las disposiciones procedentes, por lo que no se sigue una línea que defina los programas y procedimientos, así como las metas y objetivos establecidos.

Las reuniones de los Comités de Adquisiciones se desarrollan con servidores públicos que no tienen capacidad de decisión, ya que se denota una gran ausencia de los miembros titulares, quienes envían a sus suplentes, que en ocasiones no tienen los conocimientos suficientes sobre los casos que se someten a la aprobación o dictamen de esos órganos colegiados.

Se realizan compras innecesarias, por falta de programación tanto de equipo como de materiales de consumo inmediato para oficinas o para mantenimiento, que al no tener el uso inmediato requerido, se vuelve obsoleto y representa una pérdida de recursos que repercute directamente en el presupuesto. Esto se debe a que no hay una adecuada planeación, programación y control en el proceso de las adquisiciones, al no tener la certeza de que es lo que realmente requieren las áreas usuarias o la existencia que se tiene en los almacenes.

Para la solución de la problemática planteada se sugiere tomar en consideración las siguientes propuestas.

El marco jurídico administrativo se sustenta tanto en los objetivos y metas programados, como en el adecuado desarrollo de las distintas actividades, por lo que acorde a los programas de modernización, debe establecer las medidas para la búsqueda constante de mejores sistemas de trabajo que garanticen el buen desempeño de las distintas operaciones, así como contar con los elementos de análisis y evaluación de los resultados.

En concordancia con lo anterior, los recursos materiales al ser considerados como un medio necesario para la consecución de los distintos objetivos de gobierno, que representan un gasto importante en las finanzas públicas, requieren para su eficiente manejo y control de sistemas, métodos y procedimientos apropiados, de los cuales es necesaria su actualización y adecuación permanente, que contribuya en la toma de decisiones.

Así mismo, se considera importante promover con más frecuencia programas de capacitación y adiestramiento de servidores públicos de nivel operativo, medio y superior, en escuelas técnicas, universidades e institutos, ya que el buen funcionamiento de estas áreas depende en gran parte de una buena selección de su personal, que al proporcionarles una capacitación y adiestramiento permanente, tengan la posibilidad de obtener un conocimiento óptimo sobre las cuestiones técnicas y

metodológicas del trabajo que desempeñan y estén en posibilidades de desarrollar su habilidad y destreza en el mismo.

Con base a las funciones encomendadas y al buen desempeño de estas, se les debe motivar e incentivar en su desarrollo económico y laboral para que muestren una buena disposición y actúen con honestidad y responsabilidad en su trabajo.

Además, para garantizar el buen uso y aplicación de los recursos públicos las instancias normativas de regulación y de control, deben supervisar y vigilar de manera constante y permanente los procesos que se desarrollan para la adquisición de bienes y servicios, así como las técnicas que se utilizan para su manejo y control, que permita detectar de manera oportuna posibles irregularidades y estar en posibilidad de aplicar las medidas preventivas que eviten desviaciones en el presupuesto programado.

Por último, queremos señalar que al término de la elaboración del presente tema, hemos tenido conocimiento que se encuentra para su aprobación en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el proyecto de la nueva "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público", que ya fue aprobada por la Cámara de Diputados, la cual sustituirá la actual "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas". Con esta Ley nuevamente se hace la separación de adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles de lo que corresponde a obra pública que tendrá su propia Ley. Decimos nuevamente porque si recordamos anteriormente a la actual Ley se maneja una Ley para cada materia. Así mismo, consideramos que el propósito de emitir un nuevo ordenamiento es para integrar en un solo documento la diversidad de disposiciones complementarias que existen alrededor de la Ley actual, que han sido emitidos por la necesidad de reforzar el proceso de las adquisiciones y de obra pública, así como a la confusión que existe en la actual Ley en cuanto al proceso de obra pública que requiere de igual forma de una atención especial y por ende de su propia Ley.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 135.
2. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada", Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pág. 335
3. "Glosario de Términos Administrativos", Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1982, pág. 74
4. Ibidem, pág. 74
5. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada", Op. cit. pág. 336
6. "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y otras disposiciones relacionadas con la misma", Secretaría de Contraloría General de la Federación, Cuadernos de Control No. 4, México, 1994, pág. 11.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LOS BIENES MUEBLES

3.1 Definiciones y clasificación de bienes muebles e inmuebles

Para entrar a este tema iniciaremos definiendo lo que es una cosa dentro del concepto objeto - materia, susceptible de producir beneficios de carácter patrimonial.

Una cosa es una satisfacción de necesidades físicas o materiales y en el momento que es objeto de apropiación mediante un acto jurídico se determina como un bien. Las cosas llegan a ser bienes no porque sean útiles al hombre, sino porque éste se las apropia.

Anteriormente, los bienes eran considerados únicamente a las cosas corporales, pero actualmente se extiende a todo lo que es un elemento de riqueza y que forma parte del patrimonio de las personas.

El Glosario de Términos Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, un bien es: *"Todo aquello que puede ser objeto de apropiación, empleado para satisfacer alguna necesidad. Cosa o derechos susceptibles de producir beneficios de carácter patrimonial"*. (1)

De tal manera que un bien es todo aquello que puede ser objeto de apropiación, empleado para satisfacer alguna necesidad.

De acuerdo a estas definiciones los bienes por su naturaleza, características y uso podemos clasificarlos de la siguiente manera:

Corpóreos o tangibles.	Aquellos que se pueden tocar.
Incorpóreos.	Son los derechos u obligaciones, representados en un documento o acción que acredite su propiedad.
Fungibles.	Que son objeto de intercambio.
No fungibles.	Que no son objeto de intercambio, como obras de arte.
Consumibles.	Su vida es a corto plazo y agota su naturaleza por el uso. Perecederos.- Vida útil limitada en el tiempo. Imperecederos.- Su vida útil se mide con base al uso o desgaste.
No consumibles.	Su vida es a mediano o largo plazo.

Inmuebles	<p>Por su naturaleza.- Están fijos, como terrenos, edificios, árboles, plantas y todo lo que esté unido a un inmueble</p> <p>Por su destino.- Son bienes muebles por naturaleza que al incorporarse a un inmueble se convierten en bienes inmuebles (cocina integral).</p>
Muebles.	<p>Por su naturaleza.- Se pueden trasladar de un lugar a otro, por sí mismos o por efectos de una fuerza exterior.</p> <p>Semovientes. Son los bienes muebles que se pueden trasladar por sí mismos (ganado).</p>
De consumo.	Considerados como insumos o materias primas del proceso productivo (materiales de mantenimiento y artículos de oficina).
Instrumentales.	Por su naturaleza, características y finalidad de servicio se consideran como medios para el desarrollo productivo (maquinaria, mobiliario y equipo, transportes, equipo y comunicaciones, entre otros).
Mostrencos	Son los muebles abandonados y los perdidos cuyo dueño se ignora.
Vacantes	Son inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido
Dominio de la Federación.	Pertencen al Estado.
Dominio Público.	<p>Destinados a un uso común o prestación de algún servicio público y son:</p> <p>Inalienables.- No se pueden enajenar.</p> <p>Imprescriptibles.- No se puede ejercer un derecho sobre ellos a través del tiempo.</p> <p>Inembargables.- No son objeto de prenda por deudas contraídas.</p>
Dominio Privado	Pertencen a las Dependencias y Entidades para el desarrollo de sus actividades.

Los bienes inmuebles son aquellos que se encuentran arraigados o fijos y por su propia naturaleza no se pueden trasladar de un lugar a otro sin deterioro o sin alteración de su forma o sustancia, o los que son considerados como tales por la Ley.

El libro Segundo, título Segundo, capítulo I, artículo 750 del Código Civil, establece la clasificación de los bienes inmuebles, como sigue:

I.-	<i>El suelo y las construcciones adheridas a él;</i>
II.-	<i>Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;</i>
III.-	<i>Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;</i>
IV.-	<i>Las estructuras, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;</i>
V.-	<i>Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente;</i>
VI.-	<i>Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente, a la industria o explotación de la misma;</i>
VII.-	<i>Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;</i>
VIII.-	<i>Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario;</i>
IX.-	<i>Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquier especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella;</i>
X.-	<i>Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinados a ese objetivo;</i>

XI.-	<i>Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;</i>
XII.-	<i>Los derechos reales sobre inmuebles;</i>
XIII.-	<i>El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas y las acciones telegráficas fijas." (2)</i>

Los bienes muebles son objetos susceptibles de ser trasladados sin que se deteriore o modifique ni afecte su forma o sustancia. Son bienes muebles por naturaleza y disposición de la Ley.

El del Código Civil, en el capítulo II, define a los bienes muebles como sigue:

"Los bienes son muebles por su naturaleza y por disposición de la ley." (artículo 752).

"Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior." (artículo 753)

"Son muebles por determinación de la ley las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal." (artículo 754)

"Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles." (artículo 755)

"Las embarcaciones de todo género son bienes muebles." (artículo 756)

"Los materiales procedentes de la demolición de un edificio y los que se hubieren acopiado para repararlo o para construir uno nuevo, serán muebles mientras no se hayan empleado en la fabricación." (artículo 757)

"Los derechos de autor se consideran bienes muebles." (artículo 758)

En general, son bienes muebles todos los demás no considerados por la ley como inmuebles.

El artículo 751 de este ordenamiento señala que: *"Los bienes muebles, por su naturaleza, que se hayan considerado como inmuebles, conforme a lo dispuesto, en varias fracciones del artículo anterior, recobrarán su calidad de muebles cuando el mismo dueño los separe del edificio, salvo el caso en que el valor de éste se haya*

computado el de aquellos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.”
(3)

En la Administración Pública Federal, quien se encarga de regular el manejo y control de bienes muebles e inmuebles es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.OD.A.M.), con base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada mediante acuerdo presidencial del 28 de diciembre de 1994, en su artículo 37, el cual indica entre otras disposiciones las siguientes:

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.

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 depósito 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, 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. Regula 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.” (4)

3.2 Bienes de dominio del Poder Público de la Federación

Los bienes que conforman el patrimonio nacional según el artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, son los bienes de dominio público de la Federación y los bienes de dominio privado de la Federación.

Los bienes de dominio público de la Federación, indicados en el artículo 2º de esta Ley presentan las características siguientes:

- Son inalienables.
- No tienen disponibilidad.
- Son imprescriptibles.
- Son inembargables.
- Tienen protección penal contra la usurpación.
- Inaplicables de carga de vecindad.
- Fijación legal y unilateral de los límites de dominio público.
- No crean derechos reales en los particulares.
- Sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos.
- *Son competencia de los tribunales de la Federación.*

De estos bienes podemos distinguir:

- Los señalados en el artículo 27 Constitucional.
- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público.
- Los monumentos arqueológicos, históricos, muebles e inmuebles de propiedad federal.

Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean sustituibles, como documentos de las oficinas públicas, manuscritos, mapas, folletos, grabados importantes; piezas históricas, películas, archivos fotográficos, así como pintura, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida a los inmuebles de la Federación, cuya conservación sea de interés nacional.

Los bienes de dominio privado de la Federación, según el Artículo 3º, del presente ordenamiento se definen de la siguiente forma:

- *“Las tierras y aguas susceptibles de enajenación a los particulares con los requisitos de la Ley.*
 - *Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional.*
 - *Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal y considerados por la legislación común como vacante.*
 - *Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal que se extingan.*
 - *Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión, que no estén considerados por la Ley como bienes de dominio público.*
 - *Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título adquiera la Federación.”*
- (5)

3.3 Bienes instrumentales y de consumo

Los bienes muebles en la Administración Pública Federal para efectos de manejo y control se clasifican en bienes instrumentales (de activo fijo) y bienes de consumo.

Los bienes instrumentales, son aquellos que por su naturaleza, características y finalidad de servicio se consideran como medios para el desarrollo productivo, de los cuales distinguimos: maquinaria, equipo mecánico y electrónico, mobiliario, transporte y demás bienes susceptibles de registrar en forma unitaria.

Los bienes de consumo son aquellos que por su naturaleza y utilidad se consideran como insumos o materiales del proceso productivo y pueden o no tener un uso constante o duradero. En estos bienes encontramos los materiales de mantenimiento y para la producción, así como artículos de oficina y de escritorio, papelería de impresión y otros, que para su control se pueden registrar en forma global.

3.4 Tipos de adquisición de bienes muebles

La adquisición se define como un acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de una cosa - mueble o inmueble – o algún derecho real sobre ella. Puede tener efecto a título oneroso o gratuito; de título singular o universal, mortis causa o intervivos.

Se entiende como mortis causa cuando el autor ha dejado de existir, concluyendo su personalidad, pasando su patrimonio a otra persona que será el nuevo titular, intervivos cuando ambas partes concurren a la celebración del acto encontrándose presentes.

La Adquisición de bienes muebles por parte de las dependencias y entidades públicas se pueden llevar a cabo por diferentes medios, los más comunes son: Por compra, donación, permuta o dación en pago, transferencia, reposición y producción.

3.4.1 Bienes adquiridos por compra

Los bienes adquiridos por compra, como lo vimos en el capítulo de adquisiciones, comprenden la apropiación u obtención de un bien a título oneroso, mediante un acto de compra-venta por licitación pública o invitación restringida, como lo establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

“La compra venta es el contrato por el que una persona llamada vendedor se obliga a transferir a otra llamada comprador la propiedad de una cosa (bien), o de un derecho y éste a su vez, se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero. (art. 2248 del C. Civil).”

“Los elementos de la compra-venta son tres: el consentimiento de las partes, la cosa material del contrato y el precio.”

"Consentimiento. Por regla general la compra-venta es un contrato consensual, pues es perfecta y obligatoria, cuando las partes han convenido con el pleno consentimiento sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfechos. (art. 2249 del C. Civil)."

"Cosa. Sólo puede ser materia de compraventa aquello que tiene existencia actual o que puede tener existencia en el futuro...Ninguno puede vender sino lo que es de su propiedad. (art. 2269 del C. Civil)."

"Precio. El precio por la cosa debe ser cierto y en dinero. (art. 2248 del C. Civil). Si el precio de la cosa vendida se paga parte en dinero y parte en el valor de otra cosa, siendo ésta menor, el contrato será de venta. Si la parte en numerario fuese menor a la parte que se pague con el valor de otra cosa, el contrato será de permuta. (art. 2249 del C. Civil)." (6)

Para amparar la posesión de una cosa o un bien aparte del contrato en su caso, el vendedor debe entregar al comprador un documento (factura, remisión) que acredite su propiedad y en el que se especifica la descripción del bien adquirido, nombre del vendedor o fabricante, precio y demás datos relativos al bien y al vendedor. Este documento es el comprobante que acredita la propiedad y posesión del bien y con él se hace el ingreso y alta a los activos de la dependencia o entidad.

3.4.2 Bienes adquiridos por donación

La adquisición de un bien también se puede obtener por donación. El Glosario de Términos Administrativos de la Presidencia de la República, define la donación como: *"Contrato por el cual una persona transfiere a otra gratuitamente una parte o la totalidad de sus bienes presentes. Las donaciones al sector público que no estén contempladas en la Ley General de Bienes Nacionales se declaran nulas." (7)*

El artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales, refiere sobre las donaciones de bienes muebles que otorgan las Secretarías de Estado, a instituciones de beneficencia educativas o culturales a comunidades agrarias y ejidos y a entidades paraestatales.

No existe una ley u ordenamiento específico que disponga la manera que las dependencias y entidades públicas pueden recibir bienes en donación de personas físicas o morales. No obstante se puede recurrir a lo dispuesto por mismo artículo 81 para establecer el procedimiento a seguir. el Código Civil en términos generales dedica los capítulos I, II, III de Libro IV, para tratar el aspecto de las donaciones:

"Las donaciones pueden hacerse verbalmente o por escrito (art. 2341). No puede hacerse donación verbal más que de bienes muebles (art. 2342). La donación verbal solo producirá efectos legales cuando el valor de los muebles no pase de \$200.00 (art. 2343). Si el valor de los muebles excede de \$200.00, pero no de \$5,000.00, la donación debe hacerse por escrito. Si excede de \$ 5,000.00, la donación se reducirá a escritura pública (art. 2344)". (8)

Para cuestiones de exención de impuestos de la parte donante el artículo 40 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, mismo que refiere que tratándose de donativos, los comprobantes respectivos que entregue el donatario deberán reunir los requisitos siguientes:

- Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave de registro federal de contribuyentes del donatario.
- Lugar y fecha de expedición.
- Nombre, denominación o razón social y domicilio del donante.
- Cantidad, monto y descripción de los bienes donados.
- El señalamiento expreso que ampara un donativo.

Sobre este aspecto es necesario se haga una valoración sobre los montos que se establecen y determinar precios actuales.

3.4.3 Bienes adquiridos por permuta

“La permuta es el acuerdo de voluntades por el cual una persona se obliga a transmitir, por regla general la propiedad de una cosa material, o la titularidad de un derecho, a otra persona, que a su vez se obliga a transmitir a cambio, a la primera, la propiedad de otra cosa, o la titularidad de un derecho.” (9)

La permuta es una modalidad para adquirir un bien a cambio de otro. Los artículos 2327 al 2331 del Código Civil, señalan que:

“La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra.” (2327)

“Si uno de los contratantes ha recibido la cosa que se le da en permuta y acredita que no era propiedad del que la dio, no puede ser obligado a entregar la que él ofreció en cambio, y cumple con devolver la que recibió.” (2328)

“El permutante que sufra evicción de la cosa que recibió en cambio, podrá reivindicar la que dio si se halla aún en poder del otro permutante, o exigir su valor o el valor de la cosa que se le hubiere dado en cambio, con el pago de daños y perjuicios.” (2329)

“Lo dispuesto en el artículo anterior no perjudica los derechos que a título oneroso haya adquirido un tercero de buena fe sobre la cosa que reclame el que sufrió la evicción.” (2330)

Para las dependencias y entidades la permuta se puede dar con base en las Norma Vigésimo Séptima y el Procedimiento 2.4 de las *“Normas y Procedimientos Generales para la Afectación Baja y Destino Final de Bienes Muebles”*, emitida por la entonces Secretaria de Programación y presupuesto el 21 de junio de 1988, que refiere que una vez determinada la baja del bien y su avalúo por personas capacitadas conforme al

artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, previa autorización del titular de la dependencia se procederá a la realización de la permuta.

Es importante destacar, que los bienes y/o servicios por adquirir mediante permuta deberán justificar su utilidad en la dependencia y serán cotizados conforme a valor de mercado y de acuerdo a sus características y estado físico.

3.4.4 Bienes adquiridos por transferencia

La transferencia es una modalidad adoptada para distinguir el intercambio de bienes entre Dependencias del Ejecutivo Federal, con la autorización previa del titular o el servidor público encargado de la administración general de los recursos materiales, observando para tal efecto el Procedimiento 3, de las Normas y Procedimientos Generales señalados en el caso anterior, en virtud de que la transferencia de dichos bienes no afecta el patrimonio del Gobierno Federal, sino simplemente se dan de baja de los inventarios de la dependencia que los otorga y se dan de alta en los inventarios de la que los recibe.

Aunque no está especificado en la Normatividad que existe un tipo de reasignación o traspaso de bienes muebles, puede operar para los órganos desconcentrados del ámbito central de una dependencia de acuerdo al régimen jurídico que los rige y a la forma de manejar su presupuesto y sus recursos, pero no nos referimos a aquellos órganos que forman parte de la dependencia y que por razones geográficas trabajan de manera desconcentrada, sino a aquellos que fueron desconcentrados porque las funciones que desempeñan son especializadas y para su eficiente desarrollo requieren cierta autonomía administrativa.

3.4.5 Bienes adquiridos por reposición y producción

La adquisición de bienes por reposición se da en los casos de robo, extravío de bienes en las dependencias y entidades, conforme al Procedimiento 1.2, de las Normas y Procedimientos citados, se hubiere determinado presunta responsabilidad del usuario resguardatario y este se haya comprometido a restituirlos por otros en igual o similar condiciones y características.

Este tipo de bienes según ese procedimiento son recibidos de conformidad con el documento que acredite su propiedad, levantándose acta administrativa para dejar constancia de los hechos y en base a esto darlos de alta en los registros contables de la dependencia o entidad.

Para el caso de adquisición de bienes por producción se puede decir que no propiamente entran en el concepto de adquisición, puesto que anteriormente a la conformación de estos ya se había dado un proceso para la adquisición de los materiales utilizados en su fabricación, solamente para cuestiones de alta y registro se les asigna un valor unitario derivado del costo de los materiales, pasando con esto a formar parte de los activos de la dependencia o entidad.

3.5 Control de Almacén

En la elaboración de este apartado, nos apoyamos del documento "*Control de Almacenes*" emitido en 1986 por la Oficialía Mayor de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del que hemos señalado en forma resumida ciertos aspectos relacionados con el proceso de almacenamiento de los bienes destinados al uso y/o consumo de las dependencias y entidades en el lugar, cantidad y oportunidad requeridos.

La función de almacenamiento tiene como propósito proporcionar los bienes en el lugar, tiempo y cantidad requeridos para el cumplimiento de los distintos programas de trabajo, por lo que la naturaleza de esa función es eminentemente de apoyo o adjetiva para contribuir en el desarrollo de las actividades sustantivas.

El proceso de almacenamiento consiste en la recepción, registro, guarda y suministro de los bienes procedentes del comercio o por alguna otra vía legal.

3.5.1 Recepción

La recepción de bienes es la parte inicial del proceso de almacenamiento, el cual debe estar vinculado al área de adquisiciones en lo referente a la información que proporcione ésta; mediante la notificación de pedidos, contratos o demás documentación legal que acredite la procedencia de los bienes cuando se trate de traspasos, transferencias, donaciones, producción, permuta, dación en pago u otros conceptos que prevea la normatividad.

Para llevar a cabo lo anterior es recomendable considerar los siguientes aspectos:

Con base a la notificación del área de adquisiciones, se debe programar la recepción de los bienes, destinando el espacio suficiente para su rápida y eficaz descarga y estiba, evitando su congestionamiento y facilitando la comprobación de entrega en la cantidad, especificaciones y normas requeridas de los mismos.

Contar con el personal idóneo y el equipo adecuado, que permitan el mejor desempeño de las actividades de recepción, las cuales deberán ser coordinadas con las demás operaciones del almacén, de manera que se eviten interferencias que obstaculicen su normal funcionamiento.

La entrada de los bienes en almacén se deriva de varios orígenes, pudiéndose agrupar en tres grandes rubros que son: compras al comercio, elaboraciones y diversos conceptos.

Los bienes provenientes de las compras al comercio se realizan de acuerdo con lo previsto en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y disposiciones complementarias de la misma.

La unidad de adquisiciones debe informar al almacén remitiendo copia del pedido al proveedor, que indica los bienes que se deberán recibir señalando descripción, cantidad, unidad valor y demás datos que se consideren pertinentes para su adecuada recepción.

Las elaboraciones, son entradas al almacén de productos producidos en forma constante y periódica, en este caso la entrada deberá venir acompañada de la orden de trabajo o la orden de producción, diseñados conforme a las necesidades de cada entidad.

Los diversos conceptos, corresponden a las entradas que se realizan en forma diferente a los rubros anteriores y se les dará un tratamiento distinto, para lo cual será necesario elaborar una póliza de ingreso o la que normalmente se define como nota de débito.

Para el ingreso de los bienes, considerando su naturaleza, se deben planear las operaciones y los medios de transporte de carga y descarga. El encargado de su recepción recibirá la documentación de entrega para su cotejo con el pedido e iniciar la operación de descarga debiendo proceder a la inspección física de los bienes para verificar la cantidad, sus características y determinar si están en buen estado. La aceptación de los bienes se da además cuando estos cumplen con las especificaciones técnicas requeridas y en algunos casos como el equipo de cómputo, sólo el área de informática puede determinar su aceptación después de haber realizado pruebas de funcionalidad.

La descarga de artículos peligrosos tales como solventes y pinturas, se deberá realizar con el equipo especial requerido y contar con el lugar adecuado para su guarda.

Una vez recibidos los artículos, se expedirá un aviso o nota de entrada al almacén.

3.5.2 Guarda

La guarda consiste en asegurar la conservación y protección de los bienes, su fácil y rápida identificación y manejo, considerando los siguientes aspectos:

Aprovechar al máximo el espacio disponible y reducir la mano de obra mediante el empleo de equipo moderno para el manejo de materiales.

Colocar para su guarda los bienes en lugares accesibles donde se les pueda localizar y expedir con el mínimo de tiempo, los de lento movimiento pueden ubicarse en lugares más alejados.

La protección de los bienes se puede dar de acuerdo a sus características, procurando el lugar adecuado y considerando factores como; temperatura, humedad, limpieza y otros, que eviten su deterioro o descomposición.

El arreglo y rotación de los materiales debe realizarse bajo el principio de primeras entradas primeras salidas, lo que permite suministrar los productos de tiempo limitado

como son los consumibles y farmacéuticos. Los artículos deberán ubicarse por clases o categorías para facilitar su manejo y protección.

3.5.3 Registro

La planeación y organización adecuada del almacén se da mediante un conjunto de normas y procedimientos, registros e informes, que permiten, que las compras, existencias y suministros se realicen de acuerdo con las normas establecidas. Esto permite a la unidad de almacenamiento llevar un control de los bienes que le permite cumplir con los siguientes objetivos:

- a. *"Determinar fácil y rápidamente las existencias, así como su correcta valuación.*
- b. *Establecer responsabilidades sobre las cantidades de bienes en existencia.*
- c. *Proporcionar información sobre la disponibilidad de los bienes.*
- d. *Conocer las condiciones en que se encuentren los bienes almacenados.*
- e. *Proporcionar información para determinar la necesidad de nuevas adquisiciones.*
- f. *Conocer los movimientos de los bienes almacenados y verificar periódicamente su cantidad con los comprobantes respectivos.*
- g. *Proporcionar información sobre costo (cuando el almacén maneje el costo de los bienes), características, existencia, rotación, uso, obsolescencia de los artículos almacenados.*
- h. *Asegurar contra daños y pérdidas, y por un importe adecuado, los artículos almacenados." (10)*

Para el control interno de los almacenes existen varios registros que auxilian su operación normal, pero el más usual es el sistema de inventarios perpetuos por su adaptabilidad y ventajas que ofrece en razón de los recursos disponibles ya que se puede llevar mediante tarjetas de uso manual o en un sistema automatizado, o ambos a la vez.

El sistema de inventarios perpetuos, consiste en dos juegos de tarjetas de control de existencias, para anotar las entradas y salidas, así como las diferencias de unas y otras que determina el saldo de las existencias físicas de los mismos. De esta forma una tarjeta contendrá los datos en valor y en especie y la otra en especie por cada tipo de bien. La información que debe reportar el área de almacenes de los movimientos efectuados será la siguiente:

Informe diario de avisos de entradas y salidas a la unidad de adquisiciones, que se prepara con la cantidad e importe de los bienes recibidos y suministrados incluyendo devoluciones.

Informe de existencias que tiene como finalidad enterar sobre la cantidad e importe de los artículos en existencia y disponibilidad en una fecha determinada. Se recomienda preparar este informe por lo menos una vez por mes, o bien como resultado de un inventario físico.

Informe de obsolescencia o de escasa rotación, permite aprovechar mejor los artículos de poco consumo que se encuentren en buenas condiciones, que no hayan sido utilizados dentro del periodo establecido por la unidad responsable. La emisión de este informe puede variar según la naturaleza de los artículos. En un almacén donde se lleva un control estricto de los artículos no deben existir bienes de escasa rotación.

Almacenamiento de bienes en depósito, es cuando se reciben para guarda y custodia bienes que no son propiedad de la dependencia (confiscados, decomisados, embargados, en depósito, etc.), por lo que es conveniente colocarlos en lugares separados, registrando su existencia en tarjetas especiales, controladas también por separado.

3.5.4 Métodos de valuación

Cuando las entradas y salidas en almacén son constantes y el precio unitario es variable se emplean diversos procedimientos para su valuación, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Primeras entradas primeras salidas (P.E.P.S.).
- b) Últimas entradas, primeras salidas (U.E.P.S.).
- c) Costo promedio.

En el procedimiento de primeras entradas primeras salidas, se valoran las salidas en función del lote más antiguo, es decir se utiliza el que se compró primero antes de utilizar el que le sigue en fecha.

El de últimas entradas primeras salidas, es el opuesto al anterior y se basa en el principio de utilizar primero las últimas partidas compradas.

El de costo promedio, es el que se emplea en las dependencias y se realiza dividiendo el valor acumulado por lote y tipo de bienes. Cabe aclarar que los bienes instrumentales o de activo fijo se valoran en forma individual a precio de adquisición o manufactura.

3.5.5 Niveles de existencias

El control de niveles de existencias máximas y mínimas, permite prever la demanda de artículos de uso constante dentro de los límites predeterminados. Para establecer un método de máximos y mínimos se deben considerar los siguientes factores:

- El consumo promedio de los artículos en un periodo determinado.
- El plazo de trámite de los pedidos y el plazo de entrega de los artículos en almacén.
- Los registros de existencias al corriente.

El nivel de existencias de máximos y mínimos es un auxiliar de suma importancia en el almacén, ya que permite el aprovechamiento óptimo de los recursos. Un buen control de almacén no es por el alto volumen de bienes que maneja sino es aquel que permite un adecuado abastecimiento con un nivel mínimo de existencias.

3.5.6 Suministro

El suministro abarca varias actividades como, solicitud de abastecimiento, surtido, verificación, empaque, marcación, distribución y entrega, que se efectúan de manera progresiva en el tiempo establecido.

La solicitud de abastecimiento deberá estar perfectamente requisitada con las firmas autorizadas. Recibida la solicitud en almacén se registra para su control y se verifica la existencia de los bienes para su despacho, si no existieran se elabora informe a la unidad de adquisiciones.

El surtido se realiza en el interior del almacén seleccionando los artículos solicitados directamente de los anaqueles donde se localizan, ordenándolos para su verificación y marcación que los identifique. Posteriormente se preparan con el empaque apropiado que los proteja para su distribución y entrega.

3.5.7 Prácticas de seguridad y protección

Por último haremos referencia a las medidas de seguridad y protección que se deben tener en el almacén, tanto del personal que ahí labora, como de las instalaciones, equipo y herramientas que se utilizan y los materiales que se manejan.

“El personal debe contar con el vestuario y equipo de protección reglamentado para el manejo de materiales. Así mismo debe estar adiestrado para que las operaciones las efectúe de manera eficaz y eficiente”.

Las instalaciones del local deben ser apropiadas y seguras para la guarda de materiales de diferente naturaleza, que los mantenga a salvo de humedad, polvo, agentes atmosféricos y robo. Además deben contar con equipos contra incendios y, donde se requiera hacer fumigaciones periódicas para evitar plagas de roedores e insectos nocivos.

Por tanto el buen funcionamiento del almacén es responsabilidad de los titulares de las dependencias y del personal encargado, por lo que es recomendable hacer evaluaciones periódicas de su operación, que permitan valorar los resultados, detectar fallas y hacer las correcciones necesarias.

3.6 Afectación, baja y destino final de bienes muebles

En relación con la afectación, baja y destino final de bienes muebles de dominio privado de la Federación, el Capítulo VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, refiere los ordenamientos que rigen esas acciones, de las que se pueden destacar, considerando la nueva estructura de la Administración Pública Centralizada a partir de 1994, quedaría como sigue *“Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo expedir las normas para la clasificación de los bienes muebles de dominio privado de la Federación, la organización de los sistemas de inventario la estimación de su depreciación y el procedimiento relativo a la afectación y destino final de dichos bienes.”*

3.7 Alta, registro y control de bienes muebles

Respecto a la organización de los sistemas de inventarios el 21 de junio de 1988, se dieron a conocer en el Diario Oficial de la Federación las *“Normas a que se sujetará la Administración de los Bienes Muebles y el Manejo de Almacenes”*. Dichas normas disponen el establecimiento y aplicación de manuales de procedimientos, para la administración de bienes muebles y el manejo de almacenes de la Administración Pública Federal.

“Dichos manuales deben contener como mínimo la descripción de las actividades, procedimientos, formatos e instructivos que se requieren en cada caso y precisarán dentro de sus objetivos o metas, entre otros, los criterios que permitan el eficiente aprovechamiento de los recursos materiales con que cuentan.” (11)

La Norma Segunda de este ordenamiento indica que los manuales a que refiere serán expedidos por el Titular de la Dependencia. Asimismo, en los mismos términos específicos que los manuales deben contener lo siguiente:

I.-	Se incluirán como sujetos a registro, todos los bienes muebles y los actos relacionados con su administración, de acuerdo a sus características y necesidades de control;
II.-	Las actividades relativas a la verificación física de inventarios de bienes instrumentales. Dicha verificación se llevará a cabo por lo menos una vez al año;
III.-	Se preverá la aplicación de los siguientes registros de control de los bienes instrumentales.
A)	De identificación cualitativa de los bienes; misma que consistirá en la asignación de un número de inventario. Dicho registro estará señalado en forma documental y en el propio bien, y estará a cargo del responsable de la administración general de los recursos materiales o la persona o personas que éste expresamente autorice. El número de inventario por los correspondientes al ramo presupuestal de la dependencia, al de la clave del bien según el Catálogo correspondiente y el progresivo que se determine.

B)	De resguardo, que tienen por objeto controlar la asignación de los bienes muebles a los servidores públicos. Dicho registro se llevará a cabo mediante tarjetas que contendrán los datos relativos al registro individual de los bienes, así como los datos del servidor público responsable del resguardo, quien firmará la tarjeta respectiva. Para los bienes de consumo, se aplicará un registro global (9).
----	--

En lo que se refiere al registro en tarjetas de control, que contendrán los datos relativos al bien, se entiende que puede tratarse de tarjetas que se manejan bajo un sistema manual, mecánico o electrónico, o una combinación de estos, según las necesidades en materia de inventarios.

IV.-	Las altas en inventarios de los bienes instrumentales, se realizarán a valor de adquisición; respecto de los bienes muebles producidos, el valor se asignará de acuerdo al costo de producción y tratándose de semovientes capturados, el que se cotice a la fecha de la captura.
------	---

Tratándose de bienes muebles cuyo valor de adquisición no se encuentre determinado, se establecerá el procedimiento y se precisarán los medios para que el responsable de la administración general de recursos materiales estime su valor de adquisición para efectos administrativos de inventarios.

V.-	Los mecanismos y controles necesarios para la adecuada administración de los bienes muebles, así como para el registro, guarda o custodia y entrega de los mismos en almacén; los medios necesarios para realizar periódicamente su verificación física y el procedimiento que habrá de seguirse cuando los bienes al ingresar a la dependencia, sean recibidos directamente en áreas distintas al almacén. En este supuesto, se hará del conocimiento del responsable de la administración general de los recursos materiales, a efecto de que se lleven a cabo los registros correspondientes;
VI.-	Se preverá el establecimiento de controles que permitan la guarda y custodia de la documentación que ampare la propiedad de los bienes, los registros correspondientes y la que por las características de cada bien, se requiera de conformidad con las disposiciones legales respectivas;
VII.-	Los mecanismos que tiendan a la simplificación administrativa y racionalización de las estructuras, que permitan optimizar los recursos para llevar a cabo sus operaciones;
VIII.-	Las medidas relativas al uso y aprovechamiento racional de los bienes muebles, y

IX.-	Las modalidades que en su caso, se aplicarán para la administración de bienes muebles y el manejo de almacenes, tratándose de oficinas ubicadas en el extranjero (12).
------	--

La clasificación de los bienes según las mismas disposiciones, se debe hacer conforme al Catálogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios (CABMS) emitido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual comprende lo siguiente:

Un campo de modificación de bienes instrumentales y de consumo de diez dígitos alfanuméricos y un campo para la descripción genérica de dichos bienes.

Ejemplo:

La clasificación de una máquina de escribir eléctrica es:

Clave	Descripción
I-45-04-00-196	Máquina de escribir eléctrica

Donde:

I	Grupo; de bienes instrumentales
45	Subgrupo; mobiliario y equipo
04	Clase; mobiliario y equipo de oficina
00	Subclave; tipo de bien para oficina
196	Variable; máquina de escribir eléctrica

El mismo criterio es utilizable para los bienes de consumo quedando a cargo de las dependencias y entidades solicitar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la incorporación en el CABMS, de bienes de nueva adquisición no incluidos.

De esa forma, el número de inventario de los bienes instrumentales queda comprendido por; la clave presupuestal de la dependencia o entidad, la clave del CABMS, y el Número progresivo que se determine.

Tomando como ejemplo la máquina de escribir eléctrica, y considerando que estuviera a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con un universo no mayor de un millón de bienes, su número de inventario estaría representado por dieciocho dígitos:

Ramo presupuestal	Clave	Número Progresivo
10	I-45-04-00-196	999999

Complementando lo anterior, el número de inventario quedará asentado en forma documental y en el propio bien. Al respecto, desde nuestro punto de vista, para evitar el manejo excesivo de dígitos en la etiqueta o placa de identidad en cada uno de los bienes, es conveniente asignar todos los dígitos que comprende el número de inventario en forma documental, y en el bien únicamente el número progresivo que se determine.

En caso de que se carezca de los documentos que amparen la propiedad de algún bien, según refiere la fracción VI de la Norma Segunda, el responsable de la administración general de los recursos materiales, procederá a la reposición de los mismos, en los términos establecidos por las disposiciones legales aplicables; tratándose del documento que acredite la propiedad del bien y para efectos de inventarios, se elaborará acta administrativa en la que se hará constar que el bien de que se trate es propiedad Federal y que figura en los inventarios de la dependencia.

Es necesario prever la guarda y custodia de la documentación que ampare la propiedad de los bienes instrumentales sobre todo; de vehículos, mobiliario y equipo de oficina, equipo de informática y de comunicación, acordando con el área de Contabilidad su disponibilidad en el momento que se requiera. Además, las áreas de adquisiciones, almacén y contabilidad deben actuar de manera coordinada, y a través de un procedimiento puedan determinar los pasos que deban seguir para tener clasificada la documentación y al alcance como; facturas, contratos, actas y demás que indiquen su procedencia y en el momento que se requiera soportar su baja definitiva y destino final.

3.8 Baja de bienes muebles

La baja y destino final de bienes muebles en las dependencias y entidades públicas es un tema que también ha cobrado importancia en el área de los recursos materiales porque cada año el Gobierno para mantener actualizados sus inventarios retira grandes volúmenes de bienes que ya no requiere a su servicio por inutilidad u obsolescencia.

La base legal que regula la baja y destino final de bienes muebles se encuentra contenida en el Capítulo VI de la Ley General de Bienes Nacionales y en las Normas y procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de junio de 1988, las cuales hemos referido en el desarrollo de este apartado.

3.8.1 Baja de bienes muebles por no ser útiles o funcionales

De acuerdo a estos ordenamientos la baja de bienes muebles por parte de las dependencias y entidades deberá ser determinada por lo menos cada seis meses, considerando que por su estado físico o cualidades técnicas ya no sean útiles o funcionales al servicio, dictaminando en cada caso, su estado así como posibilidades de rehabilitación o reaprovechamiento en todas o algunas de sus partes, elaborando la constancia correspondiente, requisitos indispensables para operar la baja.

3.8.2 Baja de bienes muebles por robo, extravío o pérdida por caso fortuito

La baja de bienes muebles por robo, extravío o pérdida por caso fortuito se encuentra regulada por el Procedimiento 1.2, de las Normas y procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles citados en párrafos anteriores, dicho Procedimiento señala que la unidad Administrativa responsable de los recursos materiales cuando tiene conocimiento de alguno de estos casos procede a levantar acta administrativa, haciendo constar las causas de la desaparición del bien.

Asimismo, dará aviso a las autoridades competentes, de acuerdo a los ordenamientos legales que resulten aplicables, salvo cuando se presenten las siguientes circunstancias:

Que el valor actual del bien robado o extraviado no sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Que de acuerdo a las investigaciones procedentes se advierta la recuperación del bien y el responsable proceda a su reposición o al pago respectivo.

Una vez realizadas las investigaciones pertinentes, el responsable de la administración general de los recursos materiales, con la documentación soporte, efectuará la baja administrativa y la cancelación de los registros en inventarios.

3.8.3 Baja de bienes muebles por destrucción

La destrucción de bienes muebles es un evento que requiere especial atención debido a que solamente se da en los casos siguientes:

Cuando por su naturaleza o estado físico en que se encuentren los bienes pongan en peligro o alteren la salubridad, la seguridad o el ambiente.

Cuando se hayan agotado las instancias para enajenarlos o donarlos y no existiere persona interesada en adquirirlos.

Cuando exista disposición legal o reglamentaria que ordene su destrucción.

La destrucción consiste en someter a los bienes a un proceso de transformación mecánico, físico o químico, en el que se cambian completamente sus características originales que eviten su mal uso, y finalmente de ser posible confinar los restos en un lugar donde puedan ser reciclados, observando para estos casos el procedimiento 4 para llevar a cabo la destrucción de bienes muebles, de las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles, así como las disposiciones sobre seguridad, higiene y medio ambiente, vigentes en el lugar donde se celebre el acto.

3.9 Enajenación de bienes muebles

De acuerdo como lo vimos en capítulos anteriores, el Gobierno requiere adecuarse de una gran cantidad de bienes y servicios para cumplir con sus funciones, de esa misma forma necesita deshacerse de aquellos bienes que ya no le son útiles o funcionales al desarrollo de las actividades sustantivas para los cuales fueron adquiridos.

En este aspecto la enajenación se entiende como el traspaso o cambio de propietario de una cosa, pudiéndose llevar a cabo también por donación, transferencia, permuta, dación en pago y alguna otra prevista por las leyes en la materia.

Para llevar a cabo la enajenación de esos bienes del Patrimonio Federal, se sigue todo un proceso de baja y destino final que tiene su fundamento legal en la Ley General de Bienes Nacionales y en las disposiciones generales, complementarias o específicas sobre bienes muebles derivadas de ella.

En lo que respecta a bienes muebles, una vez que se ha determinado su baja, el cual por sus características o cualidades técnicas ya no es útil o funcional al servicio, mediante solicitud de baja, dictamen técnico y relación de bienes muebles para baja y se ha decidido su enajenación, conforme al artículo 79 párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, se deberá realizar la práctica del avalúo, que consiste en lo siguiente:

El monto de la enajenación no podrá ser inferior a los precios mínimos de bienes que determinará la Secretaría, actualmente de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (S.E.C.O.D.A.M.), para tales fines.

El valor mínimo de avalúo que no fije la S.E.C.O.D.A.M., no podrá pactarse por debajo del que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros capacitados para ello conforme a las disposiciones aplicables.

Derivado de estas disposiciones el 1º de febrero de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *"Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las normas y procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal"*, que señala en la Norma Vigésimo Tercera:

La enajenación de bienes muebles en ningún caso, podrá pactarse a precio menor al determinado por la Secretaría o en su caso al establecido en el avalúo vigente expedido en los términos del párrafo sexto del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, aquellos que autorice expresamente la Secretaría en los siguientes términos:

- Las dependencias propondrán por escrito a la Secretaría al o a los terceros que, a su juicio, estén en condiciones de realizar avalúos en determinada línea de bienes muebles, acompañando los razonamientos técnicos que justifiquen la propuesta.

- *Previo al estudio de la solicitud correspondiente, la Secretaría, discrecionalmente resolverá acerca de la petición formulada estableciendo, de ser el caso y conforme a la información proporcionada por las dependencias el tipo o línea de bienes que podrán valorar dichos terceros, así como la vigencia de la autorización.*

3.9.1 Comité de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles

A efecto de contar con un foro de consulta y decisión para tratar asuntos relativos a la enajenación de bienes muebles e inmuebles, el 5 de agosto de 1996, la S.E.C.O.D.A.M., publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que establece la integración y funcionamiento de los comités de enajenación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", cuya instalación y funcionamiento es determinado por las Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomando en cuenta las características y necesidades de las propias dependencias y entidades. El artículo Segundo de los transitorios abroga el Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los comités de desincorporación de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1993.

Dichos Comités de Enajenación se integrarán por los miembros que a continuación se indican, los cuales podrán nombrar a sus respectivos suplentes.

En las Dependencias:

El Oficial Mayor	Presidente
El Director General de Recursos Materiales o su equivalente	Secretario Ejecutivo
Representante de cada Subsecretaría, responsables directos de las áreas de finanzas, programación y presupuesto y de otras áreas que se considere necesario formen parte del Comité.	Vocales
Representante del órgano interno de control, área jurídica y en su caso el que designe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	Asesores
Para apoyar al Secretario Ejecutivo en las funciones encomendadas.	Secretario Técnico

En las entidades:

Director de Administración o su equivalente	Presidente
Responsable directo de la administración de los recursos materiales	Secretario Ejecutivo
Representantes de las áreas financiera, técnica, de producción y otras áreas que se considere necesario	Vocales
Representante del órgano interno de control, del área jurídica y en su caso el que designe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	Asesores
Para apoyar al Secretario Ejecutivo en las funciones encomendadas.	Secretario Técnico

Con base al artículo 4º del Acuerdo, la S.E.C.O.D.A.M., considerando las características y necesidades de las dependencias y entidades podrá autorizar que dichos Comités se integren en forma distinta de la señalada en párrafos anteriores.

En aquellas dependencias o entidades, en las que el control de los bienes muebles e inmuebles no sea responsabilidad directa de una sola área, podrá integrarse un comité para bienes muebles y otro para inmuebles, previa autorización de la S.E.C.O.D.A.M.

En cuanto a la integración y funcionamiento de los Comités, el Acuerdo en cuestión señala:

Artículo 5º.- Las reuniones de los Comités se realizarán conforme a lo siguiente:

I.	Las ordinarias se efectuarán mensualmente. Cuando sea necesario, a solicitud del Presidente del Comité o de la mayoría de sus miembros, se realizarán sesiones extraordinarias.
II.	Se llevarán a cabo cuando asistan como mínimo la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, las decisiones se tomarán por mayoría. En caso de empate, quien presida tendrá voto de calidad.
III.	El orden del día, junto con los documentos correspondientes de cada sesión, se entregarán a los integrantes del Comité, cuando menos con tres días hábiles de anticipación para reuniones ordinarias y de un día hábil para las extraordinarias.
IV.	Los asuntos que se sometan a la consideración del Comité se presentarán en los listados cuyo formato se adjunta como anexo 1 de este Acuerdo, en los que se contenga la información resumida de los casos que se dictaminen en cada sesión, los que firmarán los miembros

	asistentes que tengan derecho a voz y voto. De cada sesión se levantará acta que será firmada por todos los que hubiesen asistido a ella.
V.	En la primera sesión del ejercicio fiscal que efectúe el Comité deberá presentarse el calendario de reuniones ordinarias, mismo que se enviará a la Secretaría para que, en caso de que lo estime conveniente, nombre un representante ante él, y
VI	Los Comités elaborarán informes anuales respecto a de los resultados obtenidos derivados de su actuación, durante el periodo correspondiente, debiendo proporcionar copia de dichos informes al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad, según sea el caso, así como a la Secretaría.

Artículo 6º.- Salvo lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley General de Bienes Nacionales, los Comités de las dependencias, así como los de las entidades, atendiendo en este último caso a las políticas, bases y lineamientos emitidos por los respectivos órganos de gobierno, en materia de bienes muebles e inmuebles deberán:

I.	Elaborar un programa anual de bienes a enajenar y someterlo a aprobación del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad. Los casos de transferencia de bienes muebles, que sólo operan entre dependencias, deberán incluirse en dicho programa, no obstante que las transferencias no impliquen una enajenación, por tratarse de bienes de dominio privado de la Federación.
II.	Conocer acerca de aquellos bienes muebles que por su estado físico o grado de obsolescencia, hubiesen sido dados de baja y se encuentren sin utilidad o en desuso en la dependencia o entidad.
III.	Resolver sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas para enajenar bienes muebles e inmuebles.
IV.	Promover el levantamiento de inventarios de los bienes inmuebles de que dispone la dependencia o entidad y la determinación del nivel de utilización de los mismos.
V.	Opinar previamente sobre los casos de excepción de licitación pública, que de acuerdo a lo señalado en los artículos 79 y 82 de la Ley General de Bienes Nacionales, ameriten hacerlos del conocimiento de la Secretaría.
VI.	Analizar solicitudes de donación y proponerlas para su autorización al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad y cuando corresponda a la Secretaría, según lo establecido en los artículos 81 y 82 de la Ley General de Bienes Nacionales.

VII.	Decidir sobre las operaciones que impliquen la permuta o la donación en pago de bienes muebles cuando así lo haya autorizado el titular de las dependencias o el órgano de gobierno de las entidades.
VIII.	Autorizar la enajenación de bienes muebles a través de licitación interna a favor de los servidores públicos de las dependencias y entidades, en los términos que para tal efecto establezca la Secretaría.
IX.	Dictaminar sobre propuestas que se vayan a presentar a la Secretaría para que terceros capacitados realicen avalúos de bienes muebles sujetos a enajenación.
X.	Definir la política en cuanto al reaprovechamiento de bienes muebles y términos de la enajenación, cuando de este proceso se deriven desechos.
XI.	Nombrar a los servidores públicos encargados de recibir las ofertas, las garantías, los poderes y para registrar a los asistentes en los actos de apertura de ofertas, así como a los servidores públicos que presidirán estos actos y el de fallo.
XII.	Analizar trimestralmente el informe de la conclusión o trámite en que se encuentren los casos de enajenación sometidos al Comité, así como de los demás acuerdos adoptados por el mismo y, en su caso, disponer de las medidas correctivas necesarias.
XIII.	Establecer, cuando se justifique, Comités Foráneos o Subcomités, determinando su integración, funciones específicas y la forma y términos en que deberán informar al propio Comité de cada caso que dictaminen, y
XIV.	Someter a decisión de la Secretaría todo lo concerniente a las circunstancias no previstas que se pudiesen presentar en los procesos de enajenación.

El artículo 59 de la ley General de Bienes nacionales indica que la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquéllos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean del dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

Artículo 7º.- Los integrantes de los Comités tendrán las siguientes funciones y responsabilidades:

I.	Presidente. Autoriza el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias, coordinar y dirigir las reuniones del Comité y convocar, cuando sea necesario, a reuniones extraordinarias.
II.	Secretario Ejecutivo. Vigilar la expedición correcta del orden del día y de los listados de los asuntos que se tratarán, incluyendo los documentos de apoyo necesarios; remitir a cada integrante del Comité la carpeta con los asuntos a tratar para la reunión a celebrarse, así como levantar el acta correspondiente a cada sesión.

El Secretario Ejecutivo también cuidará que se registren los acuerdos del Comité y se les dé cumplimiento, así como también vigilará que el archivo de documentos esté completo y se mantenga actualizado, cuidando su conservación por el tiempo mínimo establecido en las disposiciones en la materia, firmará las convocatorias de las licitaciones, efectuará las funciones que le correspondan de acuerdo con la normatividad aplicable y aquellas que le encomiende el Presidente o el Comité en pleno.

Para el mejor desempeño de sus funciones y responsabilidades, el Secretario Ejecutivo podrá auxiliarse de un Secretario Técnico, quien asistirá a las reuniones del Comité con derecho a voz, pero no a voto.

III.	Vocales: Enviar al Secretario Ejecutivo, antes de la reunión, los documentos de los asuntos a tratar en el Comité, analizar el orden del día y la documentación de la reunión a celebrarse y realizar las demás funciones que le encomiende el Presidente o el Comité en pleno.
IV.	Asesores: Prestar asesoría al Comité. El representante de la Secretaría en materia de bienes muebles e inmuebles, el representante del área jurídica sobre los requisitos legales de los actos y disposiciones emanadas del Comité y el representante del Organismo Interno de Control, sobre la ejecución correcta de la normatividad que, en su caso, resulte aplicable. Los Asesores de los Comités no deberán firmar ningún documento que implique decisiones relativas a la enajenación de bienes muebles o inmuebles

Artículo 8º.- Una cantidad igual a los recursos provenientes de la enajenación de bienes muebles e inmuebles de dominio privado de las dependencias o entidades podrá ser invertida en beneficio de la dependencia o entidad de que se trate, previa autorización que en cada caso otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto será aplicable aun para aquellos casos en que la enajenación de bienes muebles e inmuebles se realice en dependencias y entidades que no proceda la integración de su Comité.

Artículo 9º.- Los Comités de las dependencias y entidades deberán elaborar y aprobar el Manual de Integración y Funcionamiento respectivo, sujetándose al presente Acuerdo, el cual deberá enviarse a la Secretaría para su registro.

Las funciones y responsabilidades de los miembros del Comité serán:

Presidente: Corresponde autorizar el orden del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias, coordinar y dirigir las reuniones del comité; convocar cuando sea necesario, a reuniones ordinarias y extraordinarias y poner al titular de la dependencia o al órgano de gobierno de la entidad, según sea el caso, posible donaciones que hayan sido analizadas por el comité.

Secretario ejecutivo: Vigilar la expedición correcta del orden del día y de los listados de los asuntos que se tratarán, incluyendo los documentos de apoyo necesarios, remitir a cada integrante del comité; el expediente de la reunión a celebrarse, así como levantar el acta correspondiente a cada sesión.

Secretario ejecutivo también cuidará que se registren los acuerdos del comité y se les dé cumplimiento, así como que el archivo de documentos esté completo y se mantenga actualizado cuidando su conservación por el tiempo mínimo que marca la ley; firmará las convocatorias de las licitaciones; efectuará las funciones que le corresponde de acuerdo con la normatividad aplicable y aquella que le encomiende el presidente o el comité en pleno, y recibirá de las áreas interesadas los asuntos a tratar en cada sesión.

Vocales: Analizar el orden del día y los documentos sobre los asuntos a tratar y realizar las demás funciones que les encomiende el presidente o el comité en pleno; el representante del área jurídica de la convocante verificará que se cumplan con todos los requisitos legales de los actos y disposiciones emanadas del comité, y el representante del órgano interno de control, sobre la ejecución correcta de la normatividad que, en su caso, resulte aplicable.

Asesores: Opinar sin asumir responsabilidad alguna respecto de las resoluciones que adopten en el comité, sin perjuicio de las atribuciones legales aplicables.

3.9.2 Enajenación de bienes muebles por licitación

Una modalidad de la enajenación de bienes muebles es la licitación, misma que se encuentra regulada por el artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual indica:

Para esta disposición se otorgan facultades a las dependencias para llevar a cabo la enajenación de sus bienes muebles, que será mediante licitación pública, salvo cuando ocurran condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles o situaciones de emergencia.

Asimismo, cuando no existan por lo menos tres postores idóneos o capacitados legalmente para presentar ofertas, y el monto de los bienes no exceda del equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En todos los casos excepto éste último, el titular de la dependencia dará aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un plazo no mayor de veinte días hábiles al momento de autorizar la operación, incluyendo la documentación que justifique dicha determinación.

Del mismo modo, el referido artículo señala que el valor de los bienes a enajenar no podrá ser inferior a los precios mínimos de avalúo, fijados por la S.E.C.O.D.A.M., o practicados por una institución de banca y crédito u otros terceros capacitados legalmente para ello, aspectos que ya tratamos en apartados anteriores, excepto lo relativo a la enajenación de vehículos terrestres, que veremos enseguida:

El manejo, enajenación o destrucción de armamentos, municiones, explosivos, agresivos químicos y artificios, así como objetos de uso peligroso se harán conforme a los ordenamientos legales aplicables.

Una vez efectuada la enajenación, se cancelarán los registros de inventario, avisando de esto a la Secretaría de Programación y Presupuesto en los términos que establezca.

A efecto de que las enajenaciones de bienes muebles se realice con la mayor transparencia según lo prevé este artículo, no podrán realizarse en favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en los actos relativos, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las enajenaciones que se realicen en contravención a ello serán causa de responsabilidad y nulas de pleno derecho.

Los principios que respaldan el proceso de licitación pública para la enajenación de bienes muebles, son los mismos que para el de las adquisiciones, los cuales vimos en ese capítulo y son; eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad, ya que derivan de un mismo ordenamiento constitucional.

Asimismo, ese proceso comprende las etapas siguientes:

Elaboración y publicación de convocatoria en uno de los diarios de mayor circulación en el país y uno de la entidad federativa donde se celebre la licitación.

La convocatoria entre otros deberá contener como mínimo:

Logotipo y nombre de la dependencia convocante; unidad administrativa responsable de la enajenación, ubicación y número de teléfono.

Personas físicas o morales a las que se invita a participar en la licitación.

Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes que sean objeto de licitación.

El plazo máximo en que deberá ser retirado el o los bienes por el o los adjudicatarios.
Lugar, fecha y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y el acceso al sitio en que se encuentren los bienes.

Lugar, fecha límite y horarios para que los interesados se inscriban en la licitación.

Lugar, fecha y hora de los actos de apertura de ofertas y fallo.

Monto de la garantía que deberán otorgar los concursantes y

Nombre de la persona responsable de la licitación.

Las bases de licitación deberán contener:

Logotipo y nombre de la dependencia, unidad administrativa responsable de la enajenación, ubicación y número de teléfono.

Señalar a que personas se hace la convocatoria.

Descripción completa de los bienes muebles y sus especificaciones y precio mínimo de venta de los bienes conforme al avalúo.

Incluir relación de bienes a enajenar y localización de estos.

Lugar, fecha y horario del acto de apertura de ofertas y fallo.

Requisitos mínimos que deberán reunir los participantes en el acto de enajenación.

Indicar los aspectos relacionados al depósito de garantía y los términos y condiciones para cubrir el pago total de la adjudicación.

Periodo de modificación de bases.

Aspectos relacionados con la descalificación de concursantes y lugar en que éstos podrán presentar sus inconformidades.

Como se aprecia en las bases, el proceso de licitación comprende además:

Venta de bases e inscripción al concurso y verificación de bienes a enajenar.

Acto de apertura de ofertas y fallo.

Pago de la adjudicación.

Retiro de los bienes.

Entero de la recuperación a la Tesorería de la Federación o Tesorería del Distrito Federal, según corresponda.

Cancelación de los registros de inventario.

Informe de baja y destino final de bienes muebles a S.E.C.O.D.A.M.

3.9.3 Enajenación de bienes muebles por donación

Las enajenaciones de bienes muebles también se pueden hacer por donación. En el apartado que referimos la adquisición de bienes por donación, señalamos que en el artículo 81 de la Ley General de Bienes Muebles rige las donaciones de bienes muebles que otorgan las Secretarías de Estado, que figuren en sus inventarios, con aprobación expresa de su titular.

Las donaciones en cuestión podrán hacerse en favor de:

Los Estados, municipios, instituciones de beneficencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias, a beneficio de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y a entidades paraestatales que los necesiten para sus fines siempre que el valor de avalúo de los bienes conforme al artículo 79 de la referida Ley, no exceda del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 81 Ley General de Bienes Nacionales).” (11)

Si el valor de los bienes es superior a esa cantidad deberá ser autorizada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La formalidad de las donaciones es respaldada por un Contrato de donación que es formulado por la dependencia donante en observancia del Procedimiento 2.5 de las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles.

Las disposiciones del presente capítulo, según lo establece el artículo 82, regirán para las entidades paraestatales a excepción del penúltimo párrafo del artículo 79 y lo señalado en el artículo 80 que refiere la inembargabilidad de los bienes muebles del dominio privado y la prestación de los mismos.

A los bienes instrumentales que hayan sido sometidos a su baja definitiva y enajenación a través de una licitación pública o adjudicación directa, se les podrán expedir actas de venta o facturas de la dependencia o entidad que los tiene a cargo, tomando como base el “Acuerdo que establece los casos en que deberán expedirse actas de venta o facturas de los bienes que se indica”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1982, que dice en su artículo Primero:

“Sólo el valor de la maquinaria o vehículos automotores, incluyendo los de uso agrícola, industrial o para la construcción, cuya baja se haya autorizado a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, sea por unidad de \$15,000.00 o más, de acuerdo con el avalúo practicado por la Dirección General de Bienes Muebles de esta Secretaría, se expedirá acta de venta o se entregarán, aún cuando los bienes de que se trata no sean susceptibles de utilizarse como medios de transporte o para uso para el cual fueron destinados.” (14)

De acuerdo al precio mínimo por unidad fijada en dólares en este acuerdo y tomando la paridad actual del dólar de alrededor de \$10.00 pesos mexicanos, las actas de venta o facturas se expedirán para aquellos bienes que se coticen en 4,500 pesos o más de ese valor, en los que generalmente se incluyen los vehículos automotores.

Sobre éste tipo de bienes automotores se considera factible que las dependencias y entidades de acuerdo a las atribuciones y facultades conferidas, se fijen como políticas expedir actas de venta al precio mínimo de venta señalado en el presente Acuerdo, sea cotizado por debajo de ese valor, para efecto de que cumpla con los requisitos que marcan las leyes de tránsito sobre uso y tenencia de vehículos y de esa manera deslindar responsabilidades hacia los compradores.

3.10 Conclusiones

En la administración de los bienes muebles, hemos destacado disposiciones que los regulan y controlan, que se derivan del Código Civil, contenidos algunos de éstos en la Ley General de Bienes Nacionales y de manera más específica en las Normas y procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles y las Normas a que se sujetará la administración de los bienes muebles y el manejo de almacenes, así como disposiciones complementarias desarrolladas por algunas dependencias públicas, las cuales hemos señalado con el propósito de indicar las formas de adquisición y origen de los bienes, el control del almacén que consiste en la recepción, guarda, registro, métodos de evaluación, niveles de existencias, suministro y prácticas de seguridad y protección. Asimismo, se menciona lo relativo al proceso de afectación baja y destino final de los bienes muebles y las instancias que regulan su enajenación.

Como hemos visto la normatividad en la operación y control de los almacenes presenta varias lagunas, y la que se tiene, se encuentra dispersa en varias disposiciones legales y administrativas emitidas por las propias dependencias.

En cuanto al desempeño del personal responsable, se ha manifestado un bajo rendimiento y un deficiente desempeño de las actividades, debido en gran manera por su falta de conocimiento en esas áreas de trabajo. Esto debido a que se han considerado como lugares de castigo, donde envían a servidores públicos que no han dado resultados en otro tipo de actividades.

En las unidades de almacenes, se ha detectado la falta de control en el manejo de las existencias de los materiales. Se da el caso de almacenes que se encuentran saturados de artículos que no tienen movimiento y que por el tiempo de estar ahí guardados se vuelven obsoletos, ocupando espacios que podrían aprovecharse para otros materiales de consumo inmediato.

Por otro lado, se ha visto que algunos almacenes son instalados de manera improvisada en inmuebles inapropiados, que antes eran utilizados como oficinas, talleres, tiendas y otros, que no cuentan con la infraestructura para la guarda y conservación de materiales. Así mismo, en esos lugares se carece de equipo y herramientas de trabajo para el registro y control de materiales siendo muchos de estos de manejo delicado, lo que ocasiona que se deterioren rápidamente y posteriormente causen baja por obsolescencia, representando pérdidas de recursos.

Asimismo, se han presentado situaciones en las áreas sustantivas que tienen a cargo la realización de proyectos o programas de trabajo de tipo social, asistencial o de servicios, que por alguna razón dichos programas no se concluyen, ocasionando que los bienes adquiridos para su operación no sean utilizados, quedando estos como excedentes en los almacenes, representando de igual forma una gran pérdida para la Administración Pública.

En cuanto al uso y conservación de bienes instrumentales (mobiliario, equipo de oficina, equipo de transporte, maquinaria y otros), se dan casos que por no prever su mantenimiento en el momento apropiado, tienden a deteriorarse en un corto plazo, resultando ser ya no útiles al servicio, por lo que son concentrados en lugares que se utilizan como bodegas, donde por lo regular ya no son rescatados para su reaprovechamiento.

En lo que respecta al procedimiento para la elaboración de inventarios de bienes instrumentales, no existe una normatividad específica que lo establezca, por lo que se realiza sin un criterio definido que marque de manera precisa las acciones a seguir.

En lo que se refiere a su registro y control se dan casos de algunas dependencias que todavía utilizan sistemas de inventarios que ya no son funcionales y por el volumen de bienes que integran su patrimonio, estos sistemas son inoperables resultando una carga de trabajo extra, dando como resultado que la información que se deriva para efectos contables no sea real y oportuna y se tomen decisiones equivocadas en los aspectos presupuestal y de adquisiciones.

En los almacenes se ha venido manifestando una problemática bastante fuerte, de bienes que se reciben y que por alguna razón no han sido utilizados por las áreas usuarias, derivando en un excedente de bienes tanto instrumentales como de consumo, a los que se les denomina de lento y nulo movimiento, que quedan en calidad de guarda durante mucho tiempo, provocando la inmovilización de recursos y ocasionando gastos adicionales en su registro y custodia.

El manejo y el control de los bienes muebles en la Administración Pública Federal, son funciones de gran importancia, ya que en ellos está representado el patrimonio de las dependencias y entidades públicas, por lo que se hacen las siguientes recomendaciones para la solución de los problemas mencionados.

Los servidores públicos responsables en las áreas de almacenes, deben ser seleccionados cuidadosamente, los cuales deben contar con una preparación profesional en las áreas contables y administrativas y recibir una capacitación constante que les permita una inducción correcta en sus funciones, estando conscientes de la responsabilidad que representa el manejo y control de recursos públicos.

En cuanto al origen y recepción de los bienes, se recomienda que las áreas de adquisiciones tomen las medidas necesarias en la contratación de las compras, para que la entrega de los artículos se realice en forma programada y evitar el almacenamiento de grandes cantidades de artículos.

Por lo que corresponde a las áreas de almacenamiento, es necesario establecer como política que los almacenes solo deban instalarse cuando necesariamente se requiera contar con bienes en existencia para el abasto oportuno, ya que representan un gasto importante en su mantenimiento y operación. Así mismo, evitar la propagación de subalmacenes y bodegas.

Por cuanto a los sistemas de almacenes es necesario hacerlos eficientes en los registros de máximos y mínimos y garantizar una rotación constante de materiales, asimismo la información que generen sobre las existencias se debe conocer de manera precisa y oportuna para que contribuya en la toma de decisiones en la programación de las adquisiciones.

En lo que se refiere a los inventarios de bienes instrumentales es preponderante establecer sistemas modernos y eficientes que permitan que el recuento físico se realice en forma rápida y precisa y su mantenimiento y actualización sea permanente.

Los almacenes que concentran bienes sin movimiento, se debe exigir a las áreas de adquisiciones tomar las medidas necesarias para su debida programación de compra, así como a las áreas requerientes justificar debidamente su aprovechamiento.

Los bienes sin movimiento, para evitar que sigan representando un gasto adicional, una vez dictaminada su inutilidad en el servicio, se debe proceder a su baja inmediata y enajenación.

La baja y enajenación de bienes en desuso se debe realizar en forma periódica para evitar que su alta concentración ocasione la obstrucción de espacios, problemas de higiene y seguridad y gastos adicionales a las propias dependencias y entidades públicas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. "Glosario de Términos Administrativos" Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Secretaría de la Presidencia. México, 1982, Pág. 39
2. Código Civil para el Distrito Federal, 67ª. edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 179.
3. *Ibidem*, pág. 181).
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y disposiciones complementarias, 39ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 33.
5. *Ibidem*, pág. 706.
6. Moto Salazar Efraín, "Elementos de Derecho" 20ª. Edición Editorial Porrúa, México 1976, pág. 257
7. "Glosario de Términos Administrativos" Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Secretaría de la Presidencia, Op. cit, pág. 73.
8. Moto Salazar Efraín, Op. cit. pág. 261
9. Gutiérrez y González Ernesto "Derecho de las Obligaciones" Editorial Porrúa, México 1998, 12ª. Edición, Pág. 1196.
10. Código Civil para el Distrito Federal, Op. cit. pág. 407.
11. Control de Almacenes, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos Oficialía Mayor, México, 1986, pág. 45
12. *Secretaría de Programación y Presupuesto, Normas a que se sujetará la Administración de los Bienes Muebles y el Manejo de Almacenes Oficio - Circular, Palacio Nacional, 14 junio 1988), p. 1*
13. *Ibidem*, p. 2
14. *Ibidem*, p. 3
15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, México 1990, Pág. 389.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 1998, 67ª Edición.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1999, 127ª. Edición.
3. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada", Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.
4. Carrillo Landeros Ramiro, "Metodología y Administración", Editorial Limusa, México 1986, Primera reimpresión.
5. Control de Almacenes, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos Oficialía Mayor, México, 1986.
6. Faya Viesca Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, México 1983, Segunda edición actualizada.
7. "Glosario de Términos Administrativos", Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1982.
8. González Uribe Héctor, "Teoría Política", Editorial Porrúa, México 1987, 6ª. Edición.
9. Gutiérrez y González Ernesto "Derecho de las Obligaciones" Editorial Porrúa, México 1998, 12ª. Edición.
10. Johansen Bertoglio Oscar, "Introducción a la Teoría General de Sistemas", Editorial Limusa, 2ª. reimpresión, México 1986.
11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y disposiciones complementarias, Editorial Porrúa, México, 1999. 39ª. Edición.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, México 1990.
13. "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y otras disposiciones relacionadas con la misma", Secretaría de Contraloría General de la Federación, Cuadernos de Control No. 4, México, 1994.
14. Moto Salazar Efraín, "Elementos de Derecho" 20ª. Edición Editorial Porrúa, México 1976.

15. Pichardo Pagaza Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de México", Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda reimpresión 1988.
16. Quiroga Leos Gustavo, "Organización y Métodos en la Administración Pública", Editorial Trillas, México 1991, Primera reimpresión.
17. Secretaría de Programación y Presupuesto, Normas a que se sujetará la Administración de los Bienes Muebles y el Manejo de Almacenes Oficio - Circular, Palacio Nacional, 14 junio 1988.
18. Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1985, Vigésima primera edición revisada y aumentada.