

20721
286



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

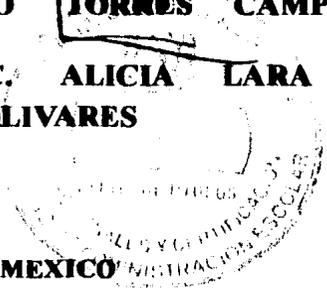
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS
DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES,
ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
CONTENIDA EN LA LEY DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y
SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO Y SU
REGLAMENTO**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSE ROLANDO TORRES CAMPOS**

**ASESOR: LIC. ALICIA LARA
OLIVARES**



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mis padres, que sirva
este trabajo como un
pequeño homenaje a su
amor ejemplar.**

**A Isadora, por
enseñarme que el amor
verdadero existe y que
nunca muere.**

**A la UNAM y a todos mis
maestros, por haberme
permitido desarrollarme
humana y
profesionalmente.**

B

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS, CONTENIDA EN LA
LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR
PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.**

INTRODUCCION

CAPITULO 1 La Administración Pública Federal.

1.1.	Generalidades de Derecho Administrativo.....	1
1.1.1	Derecho Administrativo.....	1
1.1.2	Administración Pública.....	3
1.1.3	Hecho y Acto Administrativo.....	3
1.1.4	Fuentes de Derecho Administrativo.....	5
1.1.5	La Estructura Administrativa.....	7
1.1.6	La Administración Pública y la Constitución.....	8
1.1.7	Régimen administrativo.....	10
1.1.8	Órganos de Estado y órganos de la Administración Pública.....	11
1.1.9	Organización Administrativa Federal.....	12
1.2.	La Administración Pública Centralizada.....	14
1.2.1	Centralización Administrativa.....	14
1.2.2	La Presidencia de la República.....	15
1.1.3	Las Secretarías de Estado.....	17
1.1.4	Los Departamentos Administrativos.....	18
1.1.5	La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.....	20
1.3.	La Administración Pública Paraestatal.....	21
1.3.1	Los Organismos Descentralizados.....	21
1.3.2	Las Empresas de Participación Estatal.....	26
1.3.3	Las Instituciones Nacionales de Crédito.....	28
1.3.4	Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.....	30
1.3.5	Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.....	33
1.3.6	El Fideicomiso Público.....	34

CAPITULO 2 Los procesos de adquisiciones de la Administración Pública Federal.

2.1	La Licitación Pública.....	35
2.2	La Invitación a cuando menos Tres Personas.....	46
2.3	La Adjudicación Directa.....	48

c

CAPITULO 3 El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

3.1. Marco legal del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	53
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	53
3.1.2 Ley de Ingresos de la Federación.....	55
3.1.3 Presupuesto de Egresos.....	56
3.1.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	56
3.1.5 Ley General de Deuda Pública.....	56
3.1.6 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	57
3.1.7 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.....	58
3.1.8 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	59
3.1.9 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	60
3.2. Objetivo del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	62
3.3. Políticas de Actuación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	63
3.4. Integración y responsabilidades de los miembros del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	64
3.5. Funciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	70
3.6. Operación y Procedimientos.....	72

Capitulo 4 La responsabilidad de los Servidores Públicos.

4.1. Generalidades.....	82
4.1.1 La Responsabilidad.....	82
4.1.2 El Servidor Público.....	83
4.1.3 Responsabilidad del Servidor Público.....	84
4.1.4 Responsabilidad penal del Servidor Público.....	87
4.1.5 Responsabilidad civil del Servidor Público.....	88
4.1.6 Responsabilidad política del Servidor Público.....	90
4.2. Responsabilidades Administrativas.....	90
4.2.1 Concepto.....	90
4.2.2 Fundamento Legal.....	91
4.2.3 Sujetos.....	92

D

4.2.4 Causas.....	92
4.2.5 Sanciones.....	97
4.2.5.1 Amonestación.....	99
4.2.5.2 Suspensión.....	99
4.2.5.3 Destitución del Puesto.....	100
4.2.5.4 Sanción Económica.....	100
4.2.5.5 Inhabilitación.....	101
4.2.6 Poder Sancionador.....	102
4.2.6.1 Las Contralorías Internas.....	104
Capítulo 5 La responsabilidad de los miembros del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, contenida en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.....	108
Conclusiones	118
Bibliografía	121
Legislación	123

INTRODUCCION:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 134 establece las bases tanto para la administración de los bienes, así como para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen las dependencias, entidades y organismos de la Administración Pública Federal.

En virtud de ello, y con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, se integra un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que le permita darle a la administración pública transparencia a sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, mediante la debida aplicación y vigilancia de las disposiciones normativas y lineamientos en la materia que permita asegurar los principios de eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos asignados para tal fin.

Al analizar la legislación que regula y confiere atribuciones de dicho cuerpo colegiado, se encuentran imprecisiones jurídicas con relación a las responsabilidades que asumen sus integrantes en el ejercicio de sus funciones, por lo que este trabajo plantea propuestas de reformas a fin de definir sus atribuciones, los casos en los que podrán ser objeto de responsabilidad y los motivos que la originan, con apego a la legislación aplicable, a fin de mejorar su funcionamiento y eficacia.

F

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.1 Generalidades de Derecho Administrativo.

1.1.1 Derecho Administrativo

El Derecho se divide en dos grandes ramas a saber: Derecho Público y Derecho Privado. El primero atañe al conjunto de normas jurídicas reguladoras de la Administración Pública y el Estado en sí, al igual que a sus relaciones con los particulares y otros Estados; el segundo consiste en el conjunto de preceptos legales que rigen los actos de los particulares entre sí. En el primero prevalece el interés público o general, en el segundo el interés individual, frente al general; no obstante en el ordenamiento constitucional se establece como método de sujeción al interés individual, precisamente, el cumplimiento del interés público y el bienestar social, de aquí se desprende aquel conocido axioma que señala que: "el derecho de una persona termina donde comienza el derecho ajeno".

Para el Lic. Rafael I. Martínez Morales, el Derecho Administrativo es "El conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del Poder Ejecutivo y sus relaciones".¹

Miguel Galindo Camacho lo define como "La rama del Derecho Público interno que regula la estructura y organización de los órganos del Ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de los actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de actos materiales".²

¹ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo primer curso. Primera Edición. Colección textos jurídicos universitarios. Harla S.A. de C.V. México 1991.

² Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. Mexico, 1997.

"El Derecho Administrativo es un Derecho Público del que constituye una de sus ramas más importantes. Siendo la administración pública la única personificación interna del Estado cuyos fines asume, y siendo también dicha persona el instrumento de realización permanente y general de los ciudadanos (en tanto que las funciones no administrativas del Estado son de actuación intermitente y, o bien no se expresan en un sistema de relaciones jurídicas con los ciudadanos, o cuando esto ocurre tales relaciones afectan sólo a contados y excepcionales sujetos), es lícito decir que el Derecho Administrativo es el Derecho Público interno por excelencia del Estado".³

El Dr. Miguel Acosta Romero conceptualiza al Derecho Administrativo considerándolo como el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.⁴

Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que contienen el conjunto de normas reguladoras de los actos del Poder Ejecutivo destinados a la satisfacción de los fines políticos del Estado, así como los fines de utilidad pública.

El Derecho Administrativo tiene como sujeto destinatario al Estado, sin embargo se refiere concretamente al Poder Ejecutivo, dejando al Poder Judicial y el Legislativo en otra clasificación del Derecho Público. Ello se desprende del término conocido como Administración Pública que es el ente del Estado al cual regula en sí, el Derecho Administrativo.

³García de Enterría Eduardo.- Curso de Derecho Administrativo I. Civitas Ediciones, S.L. Reimpresión de la Décima edición. España, 2001.

⁴Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho primer curso. Editorial Porrúa. Decimocuarta edición. México, 1999.

1.1.2 Administración Pública

Podemos definir Administración Pública como aquel órgano que se desprende del Estado encargado de dirigirlo; como se menciono anteriormente, de ella se excluye el Poder Judicial y el Legislativo en lo que corresponde a su gestión garantizadora del derecho y realizadora de leyes, respectivamente, y se incluye los municipios, las gobernaciones y los organismos de base territorial, el motivo por el cual se excluyen los poderes mencionados se debe a que la labor del Ejecutivo es eminentemente directora del Estado. A pesar de que el poder Ejecutivo tiene labor legislativa no es su única función a diferencia del Poder Legislativo.

La Administración Pública es la actividad a través de la cual el Estado, por medio de sus entes y organismos tienden a la satisfacción de necesidades colectivas y la prestación de servicios, en beneficio de los gobernados, tales como salud, educación, transporte, etc.

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública es "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y desde el punto de vista material es "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".⁵

1.1.3 Hecho y acto Administrativo.

En el Derecho Administrativo, existen dos tipos de acontecimientos que producen efectos jurídicos, como lo son, en primera instancia los hechos administrativos, que comprenden aquellos sucesos que se dan sin la mediación de la voluntad, ni la facultad de actuar, pero que producen efectos jurídicos, por ejemplo: los casos fortuitos o de fuerza mayor; en segundo lugar tenemos los actos administrativos, en que sí media la voluntad y la facultad de actuar.

División de poderes del Estado Mexicano.

El Estado mexicano por necesidad ejerce su poder soberano a través de una división de competencias entre diversos entes que son:

- 1.- Poder Ejecutivo
- 2.- Poder Legislativo
- 3.- Poder Judicial

El Poder Ejecutivo está representado en una sola persona elegida mediante el voto directo, secreto y universal de todos sus habitantes con mayoría de edad (ciudadanos). A esta persona se le denomina Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo, el cual está representado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, los que en forma conjunta integran el Congreso de la Unión, mismos que ejercen su labor mediante dos periodos ordinarios al año y en los periodos extraordinarios que juzgue convenientes, mismos que en sus recesos se le denomina Comisión Permanente.

El Poder Judicial que en términos del artículo 94 Constitucional, se deposita para ejercer sus funciones en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Asimismo, la personalidad jurídica de las entidades territoriales se adquiere con la capacidad de crear derechos y obligaciones y estas dentro de la Constitución se denominan Entidades Federativas, y son la unión de 32 federaciones unidas en un reglamento máximo denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ A. Molitor. *Administración pública*. UNESCO y a su vez fue tomada del Mtro. Gabino Fraga. *Op. Cit.*

1.1.4 Fuentes del Derecho Administrativo.

El Derecho como norma jurídica surge como un producto de ciertos fenómenos sociales. En Derecho Administrativo no obstante su amplitud, requiere de fuentes que le den vida y es por lo cual que se recurre necesariamente a todas ellas para conformarse. Jerárquicamente, las fuentes del Derecho Administrativo son las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Es la máxima base jurídica del Estado Mexicano, ya que no sólo regula al Derecho Administrativo, sino también a todas las disciplinas del Derecho.

Leyes Federales: Jerárquicamente es la segunda fuente de nuestra materia, ya que su aplicabilidad corresponde a cada una de las entidades federativas.

Los tratados o convenios internacionales: Los documentos de esta naturaleza que celebre el Estado mexicano jamás podrán estar por arriba de ninguna ley a nivel federal, ya que si esto sucediera, se perdería legitimidad en nuestro sistema jurídico.

Leyes Locales: También sirven como fuente, ya que abarca todas las necesidades legislativas de cada entidad de la República mexicana.

Reglamento: Se denomina reglamento al conjunto de reglas de orden administrativo, que rigen tanto las actividades así como el funcionamiento para normar conductas futuras de funciones del Estado hacia los administrados.

Planes y programas: Esta fuente sólo se da en Derecho Administrativo y nos sirve para proveer y organizar las necesidades de todos los entes de la Administración Pública.

Circular: Es un documento que emite la autoridad administrativa y le sirve ya sea para adecuar funciones que puedan abarcar algún reglamento o disposición emitida por ese mismo servidor.

Decretos: Son disposiciones creadas única y exclusivamente por el Presidente de la República o Congreso de la Unión y la finalidad principal es la creación, fundamentación y la aplicación tanto de leyes como de actividades de la administración pública.

Acuerdos: Son voluntades única y exclusivamente de la administración pública, para crear compromisos de cooperación entre cualquier ente del Poder Ejecutivo.

Convenios: Este tipo de vocablo sirve a la administración pública para llevar conjuntamente actos en el sentido estricto de la administración y sirven para dar celeridad a los reglamentos y disposiciones comunes.

Jurisprudencia: Sirve no sólo como fuente del derecho, sino también como base o fundamento para dirimir o solucionar controversias en actos ya sea de la administración hacia los administrados o viceversa.

Principios generales del Derecho. La relación con este punto es en la situación de que cualquier normatividad existente no deberá ir en contra de los valores fundamentales del hombre: la vida, la libertad, la paz social, la educación, la alimentación, etc.

Costumbre: La costumbre en el Derecho Administrativo nos sirve para aplicar normas de carácter subjetivo para el buen funcionamiento de los actos de administración.

Doctrina: Los estudiosos del derecho vierten conceptos y teorías para la mejor aplicación tanto de leyes como de procedimientos dentro del Derecho Administrativo.

1.1.5 La Estructura Administrativa.

1.- Principio de organización administrativa.

El Estado, para llevar al cabo un control de toda la función administrativa requiere de tres recursos indispensables que son:

- a) Materiales
- b) Financieros y
- c) Humanos

En complemento con estos 3 recursos, distribuye todos los servicios que presta el Estado, ordenados en rubros, a estos se les denomina cabezas de sector que son las 18 secretarías de Estado, así como la administración de la procuración de justicia a nivel federal.

2.- Los sistemas orgánicos.

Los sistemas orgánicos de la administración pública del Estado mexicano se dividen en tres tipos de organismos: centralización, descentralización y desconcentración.

3.- Jerarquías administrativas

Relación jerárquica es el enlace de organismos de la administración y sus titulares con el jefe del ejecutivo en escala piramidal o de ascendente a descendente, ubicando en primer término al Ejecutivo federal, seguido de las secretarías de estado, los organismos descentralizados y finalmente los organismos desconcentrados.

La Administración Central Federal.

La centralización administrativa es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dice la persona que ocupa el centro ocupa el centro de esa unidad.

La finalidad principal de la administración es llevar a cabo un control de los recursos existentes por medio de instrumentos que el propio estado crea. El Estado, por medio de su administración pública lleva ese control por medio de tres formas de organización administrativa que se denominan:

- a) Administración centralizada
- b) Administración descentralizada
- c) Administración desconcentrada

Para llevar el logro de sus objetivos, el Estado cuenta con tres elementos esenciales que él mismo se proporciona, los cuales se denominan recursos y los cuales son:

- Recursos humanos (servidores públicos)
- Recursos Materiales (materia prima)
- Recursos financieros (dinero)

1.1.6 La Administración Pública y la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos guarda relación no sólo con el derecho administrativo, sino que es la base fundamental de toda normatividad existente de nuestro sistema jurídico. La Constitución enmarca los artículos que regulan al poder Ejecutivo Federal, que es el que administra todos los recursos con que cuenta el Estado para su ordenamiento y control. Los artículos constitucionales a los que nos referimos están comprendidos del artículo 80 al 93

Artículo 80: Nos indica que la persona que tiene a su cargo la Administración Pública es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, titular del Poder Ejecutivo.

Artículo 81: La elección del cargo del jefe del ejecutivo se realizará por medio del voto universal y directo de todos los ciudadanos mexicanos que estén empadronados.

Artículo 82: Señala las limitaciones y los requisitos para ser electo Presidente Constitucional.

Artículo 83: Regula el tiempo de duración del cargo de Presidente, aunado a ello nos manifiesta que será imposible la reelección o si cubrió algún interinato tampoco puede ser propuesto para el mismo cargo.

Artículo 84: El órgano que tiene la facultad para cubrir la falta total del cargo de Presidente de la República será el Poder Legislativo, indicándonos en qué casos ese cuerpo colegiado podrá llevar al cabo nuevas elecciones o la posibilidad de, erigido en colegio electoral, designar presidente interino y sustituto.

Artículo 85: También el Congreso de la Unión prevé la situación de que el día de la toma de posesión no se pudiera dar por alguna circunstancia, y nos indica que hacer en cada uno de los casos.

Artículo 86: En este artículo expresa directamente en qué circunstancias el Presidente de la República pudiese presentar su renuncia y nuevamente le concede al Congreso de la Unión resolver el problema para que no exista un vacío de poder.

Artículo 87: Este artículo nos indica la protesta que debe de ser llevada a cabo en la toma de posesión como presidente de la república.

Artículo 88: Para poder aislarse del país por cualquier causa, el Presidente de la República tendrá que pedir permiso al Congreso de la Unión y éste dentro de sus atribuciones podrá dar o negar la autorización necesaria.

Artículo 89: Este artículo nos indica todas las facultades y atribuciones que le confiere nuestro sistema jurídico al Presidente de la República.

Artículo 90: Este artículo es la base de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que nos indica las formas de organización administrativa que puede adoptar el Ejecutivo para otorgar a los administrados todos los servicios públicos que sean necesarios.

Artículo 91: nos indica los requisitos a cumplir para que una persona pueda ser designada directamente por el jefe del Ejecutivo como Secretario de Estado.

Artículo 92: Este artículo enmarca lo que en derecho administrativo se conoce como refrendo ministerial o refrendo secretarial, y consiste en que cualquier orden con base en una ley o reglamento tendrán que ir signados o firmados por él o los secretarios de estado o jefe del departamento para que tengan validez formal.

Artículo 93: Este último artículo del poder ejecutivo nos indica que el Congreso de la Unión tiene la facultad de pedir cuentas por medio de un informe escrito, ya sea a los Secretarios de Estado, directores de empresas paraestatales o directores de empresas de participación estatal mayoritaria y éstos servidores públicos, serán obligados administrativamente a rendir su informe en la fecha y el lugar que sean designados por el mismo Congreso.

1.1.7 Régimen Administrativo.

Régimen es el orden jurídico que rige en materia administrativa, lo que consagra el artículo 90 constitucional. A esta ley se le denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de las facultades que le concede al jefe del Ejecutivo el artículo 90 constitucional, están las de la administración de todos los recursos del Estado, para ello este ente supremo crea órganos para que le sirvan de ayuda y apoyo y se denominan:

- Organismos Centralizados y
- Organismos Paraestatales.

1.1.8 Órganos del Estado y órgano de la Administración Pública

El Órgano constituye una unidad jurídica permanente, por medio de la cual el Estado realiza sus funciones.

Órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así, puede considerarse un órgano del Estado el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una Secretaría de Estado, etc.

Se define como órgano del Estado a un centro de competencias, una esfera de atribuciones que le han sido conferidas a una persona moral pública, por mandato constitucional y como base de la división del trabajo de su organización política y social, para atender las necesidades de beneficio colectivo. Así, encontramos órganos que forman parte de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los estructurados por las entidades federativas y municipios según su propia organización

Órgano de la administración pública representa una parte de las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir, en virtud de las atribuciones legales que se le han encomendado, en congruencia con los planes y programas de trabajo diseñados para cada esfera de gobierno.

También se puede identificar al órgano de la administración pública como una persona moral, creada por ley o decreto del Ejecutivo, y que debe cumplir sus funciones por medio de las personas físicas quien lo representa a favor del pueblo al que le sirve.

1.1.9 Organización Administrativa Federal.

Como ya se menciono, el artículo 90 divide la forma de organización administrativa en dos grandes ramas: *la centralización y la paraestatal.*

I.- Del régimen de la centralización administrativa, se reducen a las dos formas siguientes:

a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicho, mismo que se da cuando los órganos se encuentran en el orden jerárquico dependiente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni la autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacidad para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública el régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II.- El régimen de la Administración pública paraestatal comprende una diversidad de entidades que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitada a facultades de vigilancia y control.

El Dr. Andrés Serra Rojas la define como la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa⁶.

⁶Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

1.2. La Administración Pública Centralizada

1.2.1 Centralización Administrativa.

La centralización administrativa es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.

Existe centralización cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

Para poder ejercer esta jerarquía, los titulares de cualquiera de estos órganos llevan consigo una serie de poderes por medio de los cuales organiza y administra todas las funciones hacia sus subalternos. Estos poderes son:

1. Poder de mando
2. Poder de revisión
3. Poder de decisión
4. Poder de nombramiento
5. Poder de vigilancia
6. Poder disciplinario
7. Poder para resolver conflictos de competencia

Poder de mando: Es la facultad para ordenar al inferior que sentido debe conducirse, en el desarrollo de sus funciones.

Poder de revisión: Esta es una facultad del titular a efecto de corregir, confirmar o cancelar cualquier acto administrativo que desarrolle cualquier subalterno.

Poder de decisión: Esta facultad implica que el superior puede tomar decisiones para indicar en que sentido debe actuarse o habrá de actuar el órgano a su cargo.

Poder de nombramiento: El titular de un organismo tiene la facultad de valorar la aptitud de candidatos para ocupar cargos dentro de la Administración.

Poder de vigilancia: Esto implica el control de las funciones de todos sus órganos inferiores, a fin de inspeccionar y de verificar que sea conforme al derecho.

Poder disciplinario: Esta facultad concede al superior jerárquico la posibilidad de sancionar el cumplimiento de las tareas encomendadas a cualquier servidor público dependiente de él.

Poder para resolver conflictos de competencia: Cuando respecto de cierto asunto exista duda para determinar que órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo o resolverlo, el superior jerárquico tiene la facultad para decidir. En estos casos, en el sentido en que dos o más secretarías de Estado se tuviere que decidir cual de ellas debe llevar el asunto. Esta facultad reside en el Presidente de la República o bien, como lo marca el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Secretaría de Gobernación

1.2.2 La Presidencia de la República.

Legalmente el Presidente de la República, es el titular del Poder Ejecutivo Federal, el jefe del Estado y jefe de gobierno, además encabeza la Administración Pública Federal, de tal manera que todas las formas de organización administrativa que se han creado para ese nivel de gobierno quedan supeditadas a su voluntad política y a su autoridad. Dentro de la esfera que le señale la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Los artículos 80 al 89 son observables en cuanto al Presidente de la república al hacernos las siguientes indicaciones: dispone que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; su elección será directamente mediante el sufragio popular; entrará a ejercer su encargo el 1º. De diciembre y durará en él seis años; la persona que haya ocupado dicho cargo, ya sea por todo el período o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto; entre sus facultades políticas entre otras están las de conducir la vida política interna y externa de nuestro país, realizar los más importantes nombramientos de los integrantes de su gabinete, celebrar tratados internacionales; en el rubro administrativo, debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como vigilar que la prestación de servicios públicos se atienda con la debida eficacia.

El Presidente de la República ocupa el más alto nivel de la administración pública centralizada, concentrando en sus manos los poderes de relación jerárquica de los órganos centralizados y se encarga de cumplir la voluntad del pueblo contenida en las leyes que emite en Congreso de la Unión, ejecutándolas y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; así mismo, procura que la prestación de servicios públicos y demás actos administrativos se realicen conforme a derecho, dentro de ellos cabe destacar el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, la educación, la seguridad pública y social, etc. Su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra a todos los ramos de la administración pública; siendo evidente que no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que competen a los sectores centralizado y paraestatal, por ello, en la práctica, cuenta con sus colaboradores o auxiliares que se le autoriza legalmente nombrar.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las dependencias que integran la centralización administrativa federal son: la Presidencia de la

República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.2.3 Las Secretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado son dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y progreso del pueblo.

Este tipo de órganos son los primeros en los que el jefe del Ejecutivo delega sus funciones para abarcar la totalidad de los servicios que el Estado presta a los gobernados. A estos organismos se les denomina Secretarías de Estado. En otros países se les denomina Ministerios del Estado. Las Secretarías que dependen del jefe del Ejecutivo de acuerdo al Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Además de tener a su cargo estos entes administrativos, el jefe del Ejecutivo también tiene la facultad de designar al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los órganos que forman la estructura interna de cada secretaría se establecen conforme a su reglamento interior, mismo que distribuye su competencia entre los órganos que la forman, encontrándose en la cabeza al Secretario de Estado y en forma jerarquizada y descendente se ubica a los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, en observancia del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicho reglamento será expedido por el Presidente de la República y sirve de fundamento para corroborar las atribuciones de cada unidad administrativa, requisitos que deben cubrir los responsables para asumir el cargo y la forma en que podrán ser suplidos en sus ausencias temporales o definitivas.

1.2.4 Los Departamentos Administrativos.

Los Departamentos Administrativos son dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que ha sido creada para atender tareas tanto de orden político como administrativo, conforme a su competencia territorial, materia y su jerarquía, bajo un orden jurídico de derecho público y en beneficio de la sociedad.

Los Departamentos Administrativos o como se les llamó alguna vez Departamentos de Estado, han desaparecido paulatinamente o transformándose en Secretarías de

Estado, por lo cual se les ha estimado como un paso previo para llegar a la última institución citada.

En un principio, se les consideró como un órgano inferior a las Secretarías de Estado que sólo debería limitarse a cumplir una función administrativa, prestando servicios públicos y que por lo tanto no debe mezclarse con la política, dependiendo el nombramiento de su titular directamente del Presidente de la República. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 10, que "Las Secretarías y Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto preeminencia alguna", por lo que su nivel de jerarquía y autoridad es el mismo, para ambos tipos de dependencias, y que por ello realizan en igualdad de circunstancias actos políticos y administrativos a la vez.

La misma ley, dicta que los Departamentos Administrativos ejercerán sus funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República; que formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes conducentes.

En el artículo 15, dice que, al frente de cada Departamento Administrativo habrá un jefe, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes, subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones aplicables

Corresponde originalmente a los titulares de los Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subordinados, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o de su reglamento interno deba ser ejercidas personalmente por dichos titulares.

Los titulares de los Departamentos Administrativos expedirán los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su

funcionamiento; así mismo, establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materias de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás que sean para su buen funcionamiento y eficacia.

La tendencia política y jurídica actual ha propiciado la desaparición total de los Departamentos Administrativos o de Estado dentro de la centralización administrativa federal, siendo el último de ellos fue Departamento del Distrito Federal, que a partir de 1997 tiene gobierno propio elegido mediante el voto libre y secreto, con lo cual desaparece la presencia del Presidente de la República como titular del gobierno capitalino.

1.2.5 La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo es un órgano de reciente incorporación en la estructura de la administración centralizada, ya que anteriormente se identificaba como una oficina adjunta o auxiliar al Ejecutivo, emitiendo opinión a petición expresa de éste sobre asuntos eminentemente jurídicos.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal menciona que la función de consejero jurídico prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estará a cargo del mencionado órgano, conservando el jefe del Ejecutivo las facultades de nombramiento y remoción de su titular, y teniendo, entre otras, las siguientes funciones: dará apoyo jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a consideración y en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a alguna de sus cámaras así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y emitir su opinión sobre las mismas, así como dar opinión al Presidente sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.

1.3 La Administración Pública Paraestatal

La administración pública paraestatal está integrada por el conjunto de instituciones, organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración pública centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y dividida en sectores para tal efecto.

Este tipo de organismos coadyuvan directamente con cada una de las Secretarías de Estado, lo que quiere decir que dependen directamente de un órgano superior. La función principal de este tipo de organismos es dar atención y funcionamiento específicamente a cada uno de los rubros que desarrollan cada Secretaría de Estado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula esta importante materia en su título Tercero de la Administración Pública paraestatal, artículos 3, 45 a 50. Estos organismos se dividen en tres tipos:

Empresas Descentralizadas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Fideicomisos Públicos

1.3.1 Los Organismos Descentralizados.

La descentralización administrativa consiste en la delegación del poder político territorialmente, lo cual ocurre al crearse dentro del Estado Federal, las Entidades Federativas y los Municipios. se trata en sí de los distintos poderes políticos que se instituyen en una nación para gobernarse con independencia, los de indole regional con respecto a la autoridad central.

La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales. Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean el Estado federal, participan en la formación de una voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es de los organismos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido en que las facultades no atribuidas expresamente al estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, además de tener autonomía para efectuar tareas administrativas, según lo señala el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Desconcentración administrativa: Son órganos públicos creados por el jefe del Ejecutivo, dependientes totalmente de un ente centralizado que tiene como finalidad en de atender cuestiones meramente técnicas y funcionales de índole no política, careciendo de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Diferencias entre estos organismos:

Descentralizados	Desconcentrados
Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios	Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios
Están facultadas para atender asuntos de carácter político	Sólo pueden atender cuestiones técnicas y funcionales
Tienen autonomía en cuanto a su funcionamiento y administración	Están sujetas a las funciones que le marca su órgano cabeza de sector

La descentralización ha obedecido a la necesidad de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas, de las que su titular se elige por los mismos individuos cuyos intereses van a ser comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos de conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Finalmente, es frecuente que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

Correspondiendo a estos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración y
- c) Descentralización por región.

Elementos de la descentralización administrativa.

Los elementos de la descentralización administrativa, que corresponden fundamentalmente a la descentralización por servicio, son entre otros los siguientes:

- ✓ Es una forma importante de la organización administrativa
- ✓ En México son creados por la ley o por decreto del Ejecutivo Federal
- ✓ Tienen personalidad jurídica propia
- ✓ Tienen patrimonio propio
- ✓ Tienen autonomía orgánica
- ✓ Tienen autonomía técnica
- ✓ Tienen un régimen jurídico que los rige
- ✓ Tienen órganos de dirección, administración y representación

- ✓ Tienen un nombre propio
- ✓ Tienen domicilio y ámbito de competencia
- ✓ Tienen estructura administrativa interna
- ✓ Tienen un objeto
- ✓ Tienen una finalidad
- ✓ Tienen un régimen fiscal o están sujetos al régimen fiscal

Descentralización por región.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada región del territorio nacional, llevando como propósito que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de los particulares, y en esa virtud se ha señalado al municipio como la esencia de este tipo de descentralización administrativa, ya que viene a representar los mas claros anhelos democráticos de un pueblo y por lo tanto significa una gestión más completa y eficaz de la administración pública.

Descentralización administrativa por servicio.

Se caracteriza porque sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del Presidente de la República, para atender asuntos específicos de carácter especializado, relacionados con la prestación de servicios públicos y en su esencia se busca alcanzar la mayor eficacia de la administración pública y para este fin cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios

Su patrimonio puede ser constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, con asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de contribuciones, su objeto es diversificado, pues en unos casos tiene como propósito prestar servicios públicos, en otros se le encomienda la asistencia

social, algunos se dedican a explotar y administrar bienes y recursos propiedad del mismo Estado, también pueden dedicarse a producir insumos para cubrir demandas colectivas de primera necesidad.

Se considera a la educación que imparten las universidades, como la forma más característica de la descentralización por servicio. En efecto, en términos generales, la educación, como servicio público, debe ser prestada por el Estado, pero también lo hace en forma de descentralización por servicio, que es la educación impartida por las universidades y a través de los particulares, en los términos de la fracción VI del artículo 3º. Constitucional, mediante autorizaciones.

Descentralización por colaboración.

La descentralización por colaboración está constituida por aquellas actividades desarrolladas por la iniciativa privada, encaminada a prestar servicios públicos, con lo cual se descarga parcialmente de trabajo al Poder Ejecutivo.

Se trata de crear empresas privadas que dentro de la industria, el comercio o en la prestación de un servicio de distinta índole, colaboran con la administración pública para cumplir con un aspecto parcial de la actividad del Estado; para ese efecto, actúan vía licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o registros que les otorga el poder público, en tales condiciones, su situación se rige por normas de derecho público y privado.

Los elementos característicos de la descentralización por colaboración son los siguientes: a) Significan el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad estatal, para el bienestar de la colectividad; b) El ejercicio de esa actividad de la función pública realizada por los particulares en nombre propio de la organización privada; c) Las organizaciones privadas que realizan la función pública deben estar reconocidas por el Estado, para lo que deben reunir los requisitos que la ley de la materia establece; d) La colaboración que brindan las organizaciones privadas para el ejercicio de la función pública, son de consulta, de decisión y de ejecución.

1.3.2 Las Empresas de Participación Estatal.

Empresa Pública.

La empresa es la unidad económica en la cual se agrupa y coordinan los factores de la producción para realizar y hacer circular los bienes económicos. Se trata de una sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia. Por su organización puede ser individual, colectiva o sociedad anónima, estatal o mixta.

Representa la conjunción de los factores de la producción, esto es, el capital, trabajo, los elementos naturales y la dirección, que van a dar por resultado la producción de bienes y servicios.

Por su finalidad la empresa puede verse desde los sentidos público y privado, en el primero de ellos se busca atender necesidades sociales o de beneficio colectivo, en esa virtud el Estado se encarga de armonizar los factores de la producción para crear bienes y servicios de derecho público y privado; en el segundo, corresponde a la iniciativa particular organizarse y definir las funciones específicas de la empresa, caracterizándose por el interés lucrativo de sus titulares.

El Dr. Andres Serra Rojas define a la empresa pública como "Entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas y reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica".⁷

⁷ Serra Rojas, Andres. Op. Cit.

En un concepto más estricto se alude a la empresa pública en toda explotación en la que un ente público posee una parte importante de su patrimonio subordinada a un régimen de derecho público en unos casos y en otros a un régimen mixto.

Los elementos de la empresa pública son los siguientes: a) Su régimen jurídico es de derecho público y privado; b) Cuentan con personalidad jurídica propia, por lo tanto son entes de derechos y obligaciones; c) Su finalidad es de interés social o beneficio colectivo; d) Se trata de una forma jurídica para descentralizar las funciones administrativas del poder central; e) El capital social es aportado por el Estado y en algunos casos hay combinación de capital público y privado; f) El Ejecutivo Federal se encarga de definir la política, los objetivos y tiene a su cargo el control y evaluación de sus funciones. Asimismo nombra a su Director o Gerente General; g) Debe estar enfocada a la atención de áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico nacional.

La empresa pública tiene las siguientes características: a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento de trabajo; b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para la satisfacción de necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente; c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado y d) El régimen de la empresa es de normas de derecho público y de derecho privado.

Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en que el gobierno federal posee menos del cincuenta por ciento de acciones y en este caso los accionistas de la administración pública pueden ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los organismos descentralizados, otras empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece :
"Son empresas de participación estatal mayoritaria, las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las sociedades auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar mayoría de los miembros del órgano de gobierno su equivalente, o bien, designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos algunas o varias de ellas obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

1.3.3 Las Instituciones Nacionales de Crédito

Aún después de las últimas reformas realizadas en 1992, el servicio público de banca y crédito ya no se presta exclusivamente por el Estado, aún cuando éste mantiene la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, en los términos del artículo 4 de la Ley de Instituciones de Crédito. Esto se traduce en que en la actualidad, la Ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito, modifica la Ley Orgánica de la

Administración Pública, en cuanto a que algunas de las instituciones de banca de desarrollo se consideran por su ley orgánica como organismos descentralizados.

Tal es el caso del Banco de México. La ley orgánica del Banco de México ordena en su artículo 1º: "La presente ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Banco de México".

La finalidad del mencionado Banco Central de la Nación es la emisión de moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

Otras instituciones de banca de desarrollo se caracterizan por tener personalidad jurídica y patrimonio propio y sujetos a su ley orgánica. Entre otras se debe mencionar el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, clasifica a las Empresas de Participación Estatal mayoritaria: I. Las Sociedades Nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica y II. Las sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las Organizaciones Auxiliares Nacionales del Crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas que satisfagan los requisitos que la propia ley establece.

El artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito ordena: "El servicio de la banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que podrán ser: I. Instituciones de banca múltiple y II. Instituciones de banca de desarrollo".

Las instituciones de banca múltiple son empresas privatizadas. Reforma constitucional: Diario Oficial de la Federación (DOF) del 27 de junio de 1990. Ley de Instituciones de Crédito: DOF 18 de julio de 1990 art. 8

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas. Tienen participación estatal mayoritaria y concurren minoritariamente los particulares y han obedecido a una doble orientación:

- a) Instituciones de crédito creadas por una ley federal, como el Banco de México y Nacional Financiera;
- b) Instituciones de crédito organizadas por medio de un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el Banco de Comercio Exterior.

Desde luego no son instituciones privadas de crédito, porque el régimen al que están sometidas es de derecho público. La aplicación de la ley de sociedades mercantiles no desvirtúa este carácter, porque sólo se trata de una forma jurídica que se ha considerado adecuada a su organización, para hacer más atractiva su relación con los particulares. Además, las relaciones con los particulares y las instituciones se regulan por el derecho privado, ya que no existe ninguna razón para crear un régimen exorbitante, que sólo pondría obstáculos a la marcha de las instituciones nacionales.

1.3.4 Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito

Las actividades auxiliares del crédito sin provenir de instituciones bancarias, coadyuvan al mejor desarrollo de la actividad crediticia y deben concebirse como un complemento necesario de las instituciones de crédito. Los organismos que las desempeñan, sujetos a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito tradicionales, son los siguientes: almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y casas de cambio.

Almacenes generales de depósito: Son organizaciones auxiliares del crédito, por la facultad privativa que tienen para emitir los *certificados de depósito y bonos de prenda*, títulos que brindan apoyo a las operaciones de los bancos y constituyen, además, un factor de estímulo al crédito y a la circulación monetaria.

Entre sus funciones se cuentan almacenar, guardar y conservar bienes, expedir certificados negociables o no negociables, de depósito y bonos de prenda: prestar servicios de comercialización y transporte de mercancías; certificar la calidad de los bienes y valuarlos, empacarlos y envasarlos; colocar los marbetes respectivos por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito: otorgar financiamientos con garantía de bienes o mercancías almacenadas en bodegas propiedad de los almacenes o en otras arrendadas y administradas directamente por ellos, y que estén amparados con bonos de prenda. Adicionalmente, las almacenadoras están autorizadas para gestionar, por cuenta y nombre de los depositantes, el otorgamiento de garantías en favor del fisco federal y la realización de los pagos de impuestos.

Sociedades de ahorro y préstamo: Tienen por objeto captar recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando obligados a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Estos son colocados únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.

Pueden recibir depósitos a la vista, de ahorro, retirables en días preestablecidos y a plazo fijo, y determinar libremente los montos y saldos mínimos para recibir y mantener los depósitos, mediante políticas de carácter general, así como pactar libremente las tasas de interés que devenguen y la periodicidad de pago de las mismas, con la salvedad de que las tasas de interés deben aplicarse de manera uniforme en igualdad de condiciones.

Uniones de crédito: Son organizaciones constituidas por empresarios, con el propósito de facilitar a sus socios el uso de créditos a tasas competitivas y en forma oportuna, así como de encausar acciones conjuntas para el beneficio de los mismos *en materia de inversión, asistencia técnica y comercialización, entre otros.*

Casas de cambio: Son organizaciones autorizadas por la SHCP para realizar la compra-venta de divisas, en efectivo o en documentos a la vista, con la posibilidad de concertar esas operaciones para que la entrega de la contraprestación ocurra en un término de veinticuatro a cuarenta y ocho horas.

El desarrollo del sistema financiero y las necesidades de las empresas y las personas han conducido a que se incorporen otras figuras a la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito, donde destacan como no tradicionales las empresas de arrendamiento financiero, las actividades de factoraje financiero y las sociedades financieras de objeto limitado.

Empresas de factoraje financiero: El factoraje es un sistema de financiamiento a corto plazo. La empresa que lo practica adquiere cuentas por cobrar, con el fin de otorgar al cedente o usuario un apoyo financiero conocido como *factoraje* mediante la compra-venta de títulos de crédito, facturas, recibos, contrarrecibos y cualquier documento de naturaleza mercantil, denominado en moneda nacional o extranjera, que constituya cuentas por cobrar en favor de proveedores nacionales o extranjeros.

En el contrato la empresa de factoraje financiero conviene con el cliente en adquirir los derechos de crédito que éste tenga a su favor, siendo posible pagar en cualquiera de las modalidades siguientes:

- ✓ *Factoraje puro o sin recurso.* El cliente no queda obligado a responder por el pago de un derecho transmitido.
- ✓ *Factoraje con recurso.* El cliente queda obligado, solidariamente con el deudor, a responder del pago puntual y oportuno de los derechos transmitidos.

Arrendadoras financieras: Financian bienes muebles e inmuebles que las empresas requieren para sus actividades productivas, comerciales o de servicios, a través del esquema de arrendamiento

La ley define el arrendamiento como un contrato bilateral en el cual la *arrendadora financiera* se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce

temporal a una persona física o moral (*arrendatario*), la cual se obliga a pagar una contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, mediante cantidades de dinero que cubran el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios.

La necesidad de las empresas de adquirir bienes con diversas características y en condiciones de pago acordes con su situación económica ha originado una diversificación de la operación del arrendamiento. Los tipos más usuales de esta figura son el arrendamiento financiero y el arrendamiento puro.

Sociedades financieras de objeto limitado: Surgen como una alternativa para desarrollar el sistema financiero mexicano y también son conocidas como "intermediarios financieros de facultades limitadas", porque su capacidad de captación de pasivo del público está limitada a la colocación de valores en bolsa y a obtener préstamos de otros bancos. Su función es orientar sus recursos a la micro y pequeña empresas, ya que tienen prohibido conceder préstamos a negocios cuyos fondos sean superiores a determinadas cantidades, así como facilitar el acceso de financiamientos a un *segmento específico* de mercado que de otra manera tendría obstáculos para llevar a cabo sus proyectos.

Estas sociedades deben ser autorizadas por la SHCP

1.3.5 Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas

Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas son organismos del Estado creados para atender dos necesidades fundamentales: por el lado del aseguramiento, el servir como institución que permita a las empresas, particulares y en especial a trabajadores al servicio del estado, la protección de contar con paquetes de seguro que cubran sus necesidades en cuanto a su vida, sus propiedades y por la parte de fianzas, servir de aval legal para garantizar las obligaciones contraídas por la Federación en los actos jurídicos que así lo requieren,

u otorgar los servicios de afianzador a entidades o personas jurídicas que por sus necesidades, lo requieran.

1.3.6 El Fideicomiso Público.

La palabra fideicomiso procede de la voz latina *fideicommissum*, que significa tener fe y confianza, que a su vez viene de *fides*, que nos indica tener fe, y de *commissus* igual a confiado. Se puede definir como un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto de que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona, llamada fideicomisario³.

Es un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente, con obligación de dedicarlos a un fin convenido.

Miguel Galindo Camacho lo define como acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona (fideicomitente) conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto de que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario.

Así también define el fideicomiso público como: "Un acto jurídico por medio del cual el Gobierno Federal, estatal o municipal, a través de sus órganos competentes y en carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de sus bienes privados a una institución bancaria autorizada, llamada fiduciaria, para que se aplique a un fin lícito, de interés social, y por ende público, y que repercuta en beneficio de terceros, llamados fideicomisarios.

³Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997 P. 182.

CAPITULO 2

LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1. La Licitación Pública.

El término "Licitación" en nuestra legislación se emplea como sinónimo de subasta, concurso y remate; el artículo 134 constitucional, en su texto vigente, se refiere a "licitaciones" a la adjudicación de los contratos del gobierno, mientras que en el texto original, el constituyente usó la palabra subasta.

Licitación es la acción y efecto de licitar que, según la Real Academia de la Lengua Española, significa "Ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda"; sin embargo, en derecho se le asigna un mayor alcance, al definir la licitación como "Venta o compra de una cosa en subasta o almoneda", en tanto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, la licitación atañe también al arrendamiento, a la prestación de servicios y a la obra pública.

El Dr. Jorge Fernández Ruiz, citando al Lic. Enrique Sayagués Laso, define a la licitación como:

"Un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas; consiste en una invitación de interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, (de las cuales la administración pública selecciona y acepta la más ventajosa adjudicación), con lo cual el contrato queda perfeccionado, y todo el procedimiento se funda, para alcanzar la finalidad buscada, en los principios de igualdad de los licitantes y el cumplimiento estricto del pliego de condiciones."⁸

⁸Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo Contratos. Primera edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 2000

La licitación viene a ser un factor que coarta la libertad de la administración pública para seleccionar a su cocontratante o proveedor en un contrato administrativo -no en todos-, acerca de cuya naturaleza jurídica se ha generado cierta confusión en la doctrina, ya que en algunos aspectos, se considera a la licitación como un requisito a satisfacer previamente a la celebración de contratos y otros, lo incluyen dentro de sus elementos.

De acuerdo con nuestra legislación, la licitación viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, ya que licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aún cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera, requisito -no elemento- del negocio contractual administrativo.

Cabe aclarar que la licitación no es exigible en todos los contratos administrativos. El artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por citar un ejemplo, establece la posible adjudicación directa de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que para tal efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre y cuando no se fraccionen con semejante propósito las operaciones respectivas.

En cuanto a las formas de licitación, admite dos modalidades fundamentales, las cuales son la pública y la privada, también conocida como cerrada o de invitación restringida, llamada como invitación a cuando menos tres personas en la legislación vigente, según se convoque públicamente a los interesados que satisfagan determinados requisitos o se invite directamente sólo a unos potenciales cocontratantes o proveedores.

La licitación pública es un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante de un contrato administrativo que mejor asegure la obtención de los beneficios que permitan la justicia, la equidad, bajo los principios de congruencia, igualdad, independencia y transparencia.

La congruencia: La congruencia de aspirantes resulta indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, misma que no puede existir si sólo se presenta un sólo aspirante.

La competencia: Supone la concurrencia de aspirantes en pugna, es decir, de contendientes a convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo, lo cual implica la ausencia de acuerdos entre ellos para propiciar el triunfo de algunos en particular, o para que quienquiera que gane obtenga una utilidad mesurada. Con acuerdo entre aspirantes no puede haber competencia.

La igualdad: Presupone el tratamiento indiscriminado de todos los que contienden para convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo dado, y debe ser respaldada por la imparcialidad absoluta de la administración en el proceso licitatorio propuesto.

La transparencia: La licitación debe desarrollarse bajo un procedimiento transparente que permita conocer a todos los interesados, no sólo las condiciones y requisitos bajo las cuales se celebra, sino las causas, razones y motivos de las resoluciones recaídas en él, en todas y cada una de sus diferentes etapas, merced a una clara, suficiente y eficiente información.

Las modalidades de la licitación, puede ser en atención al universo de aspirantes, abierta o restringida, según se convoque a todo interesado o sólo a quienes satisfagan determinados requisitos; en razón de la nacionalidad de los aspirantes,

las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales; en las primeras sólo pueden contender los nacionales, en tanto que internacionales pueden participar tanto nacionales como extranjeros.

El proceso de licitación pública se desarrolla a través de distintas etapas sucesivas previstas en la correspondiente normatividad jurídica, que en el ámbito federal, sobresalen las siguientes:

1. Elaboración de las bases de licitación.

También conocidas como pliego de condiciones, las bases de licitación sirven para que la administración pública determine su objeto, ya consista éste en la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios, o bien en el suministro de bienes o ejecución de obras, por ejemplo, así como para precisar el procedimiento de licitación y las pautas o cláusulas que regirán el contrato correspondiente.

El artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, exige como mínimo el siguiente contenido en las bases:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;
- III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, tanto técnica como económica; comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como

la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

- V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos podrán presentarse en el idioma del país de origen de los bienes o servicios, acompañados de una traducción simple al español;
- VI. Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo. En los casos de licitación internacional, en que la convocante determine efectuar los pagos a proveedores extranjeros en moneda extranjera, los licitantes nacionales podrán presentar sus proposiciones en la misma moneda extranjera que determine la convocante. No obstante, el pago que se realice en el territorio nacional deberá hacerse en moneda nacional y al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga dicho pago;
- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;
- VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos de conformidad a lo establecido por el artículo 36 de esta Ley, en cuanto a los criterios o lineamientos para evaluar las proposiciones y en caso de aceptar dos o más propuestas solventes, se adjudicará a quien presente el precio más bajo;
- IX. Descripción completa de los bienes o servicios, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos; información específica que requieran respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas a que se refiere la fracción VII del artículo 20 de esta Ley; dibujos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;

- X. Plazo y condiciones de entrega; así como la indicación del lugar, dentro del territorio nacional, donde deberán efectuarse las entregas;
- XI. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar, los cuales no deberán limitar la libre participación de los interesados;
- XII. Condiciones de precio y pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo. Tratándose de adquisiciones de bienes muebles, podrá establecerse que el pago se cubra parte en dinero y parte en especie, siempre y cuando el numerario sea mayor, sin perjuicio de las disposiciones relativas de la Ley General de Bienes Nacionales;
- XIII. Datos sobre las garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo y el momento en que se entregará, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- XIV. 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 39 de esta Ley, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- XV. En el caso de contratos abiertos, la información a que alude del artículo 47 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que entre otros señala la cantidad mínima y máxima de éstos, la descripción completa de los bienes o servicios y el plazo de pago por dicho concepto, el cual no podrá exceder de 30 días naturales;
- XVI. Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios;

XVII. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 60 de esta Ley, y

XVIII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación.

2. Elaboración y publicación de convocatoria.

En cuanto a la elaboración de la convocatoria para licitación pública, podrán referirse a una o más bienes o servicios y contendrán, en todo caso, los requisitos señalados en el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que entre otros, dispone:

- 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 de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, el cual será requisito para participar en la licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública;**

- III. La fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones;
- IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;
- V. La indicación que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;
- VI. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente, por lo menos, a cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;
- VII. Lugar y plazo de entrega;
- VIII. Condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo;
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de esta Ley. y
- XI. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.

En cuanto al idioma en que podrán presentarse las proposiciones, deberá ser sólo el español.

El artículo 134 impone la obligación de publicar la convocatoria de toda licitación pública relativa a adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra de la administración pública.

3. Entrega de las bases.

El convocante a la licitación esta obligado a entregar a los posibles interesados la información mínima necesaria para que puedan formular sus propuestas. Dicha información se contienen principalmente bases de la licitación y se suele complementar con la celebración de una reunión en las instalaciones de la dependencia o entidad en la que los interesados en participar en la licitación formulen preguntas que aclaren dudas o que la dependencia o entidad aclare o precise las condiciones de la licitación. A esta junta se le denomina Junta Aclaratoria o junta de aclaraciones.

4. Elaboración y entrega de la proposición u oferta.

Los interesados a ser proveedores o cocontratantes de la administración pública, mediante su participación en un proceso de licitación, se convierten en licitadores cuando satisfacen los requisitos para serlo, establecidos en la norma vigente, y presentan proposición u oferta debidamente requisitada en términos de la convocatoria y de las bases de licitación respectiva.

5. Apertura de proposiciones

En la fecha, hora y lugar predeterminados en la convocatoria respectiva, se procederá a la apertura de los sobres que contengan las proposiciones, en una reunión en la que deberán estar presentes el o los funcionarios que designe la convocante, uno de los cuales presidirá la junta, así como quienes habiendo presentado oferta, quisieran asistir

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, dispone en su artículo 35 que la apertura de ofertas se hará en dos etapas; en la primera, relativa a las propuestas técnicas, deberán rechazarse las que no cubran alguno o

algunos de los requisitos exigidos en la convocatoria o en las bases. La convocante levantará acta de esta etapa; deberá hacer constar cuales se aceptaron y cuales se rechazaron, e indicará en tales casos las causas del rechazo.

Junto con el acta respectiva, de la que se entregará copia a cada uno de los participantes en la reunión, rubricarán todas las propuestas técnicas que se hubieren presentado, así como los sobres cerrados que contuvieran las propuestas económicas de los oferentes cuyas ofertas técnicas fueron aceptadas, las cuales quedarán en custodia de la convocante, quien dará a conocer el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la segunda etapa, para realizar el análisis de las propuestas técnicas aceptadas.

En la fecha prevista en los términos del párrafo anterior, deberá desarrollarse la segunda etapa, en la cual se abrirán los sobres relativos a las ofertas económicas de los oferentes cuya propuesta técnicas no hayan sido rechazadas; se dará lectura al importe de cada una de las ofertas cubran los requisitos exigidos en las bases de licitación , se levantará acta en el que constará las ofertas aceptadas y las rechazadas y el motivo de estas.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente por que reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, 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 propuestas son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

Se elaborará un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas.

La licitación puede ser distribuida entre varias firmas, a condición de justificación previa de tal reparto y siempre que se haya previsto así en las bases de licitación, en cuyo caso, el porcentaje diferencial admisible en precio, para considerar a los oferentes que coparticipen como adjudicatarios de la contratación no podrá exceder de cinco por ciento al de la proposición solvente mas baja.

Otra alternativa en el sentido del fallo de la licitación, consiste en la declaración de licitación desierta, ya por no haber licitadores o porque, habiéndolos, sus posturas no satisfagan los requisitos establecidos en las bases de licitación o sus precios fueran inaceptables.

Excepciones a la licitación pública.

No siempre conviene a la administración pública la realización de licitaciones públicas para seleccionar a su cocontratante o proveedor en un contrato administrativo, en virtud de lo cual podrá recurrirse en algunos casos, a la selección mediante un procedimiento de licitación cerrada o de invitación a cuando menos tres personas y, en otros menos frecuentes, a la adjudicación directa. Uno u otro mecanismo los engloba el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual previene:

“En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa”.

La selección del procedimiento que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción, deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.

En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

2.2. LA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.

Llamada también licitación privada o licitación cerrada, viene a ser un procedimiento administrativo de excepción encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una invitación directa de la administración pública, a su contratante o proveedor en un contrato administrativo, por considerarlo como el que mejor asegura la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia. La principal diferencia entre licitación pública y licitación privada radica en esta última no se procede a formular un llamado o convocatoria a los interesados sino que, en tal caso, la Administración decide invitar a determinadas personas a fin de que formulen ofertas en base a un pliego de condiciones previamente establecido.

La diferencia entre la licitación pública y la licitación privada radica en esa limitación o restricción en el número de posibles oferentes y hace que mientras que a la primera se le considere un procedimiento abierto, a la segunda se le califique como un procedimiento cerrado. La primera es una invitación pública,

hecha a persona indeterminada, mientras que la segunda es una invitación directa, hecha a personas determinadas por la administración pública.

Por diversas causas se suele recurrir a la licitación cerrada: así por ejemplo, por razones de seguridad nacional, o cuando se trata de adquisición de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos, o de bienes usados; o bien, para la celebración de contrato administrativo cuando existe urgencia de celebrarlo por grave peligro o desastre, escasez de proveedores, servicios imprecisos, licitación previa declarada desierta, rescisión de contrato anterior, mecanismo de adjudicación inusual, o a celebrarse con cocontratantes campesinos o pertenecientes a grupos urbanos marginados; o bien, por tratarse de contratos de escasa cuantía.

Sin considerar el aspecto de la publicación de la convocatoria, pudiera decirse que, en lo fundamental, el procedimiento de la licitación pública y el de la licitación privada o cerrada o de invitación a cuando menos tres personas son iguales, o cuando menos muy parecidos. Las invitaciones de este tipo, se apegarán a lo siguiente:

1. La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante de la Secretaría de la Función Pública o del órgano interno de control.
2. Para llevar a cabo la evaluación, se debe contar con un mínimo de tres propuestas.
3. En las solicitudes de cotización, se indicará, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos y los aspectos que correspondan al artículo 33 de la LAASSP y

4. Los plazos para la presentación de propuestas se fijará en cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar las propuestas y llevar a cabo su evaluación.

2.3 LA ADJUDICACIÓN DIRECTA.

Se entiende por contratación directa o adjudicación directa de un contrato administrativo, la designación del cocontratante por parte de la administración pública sin mediar una licitación pública o privada en la que deduzca de manera directa el cocontratante específico. Es decir, es una manifestación del sistema de restricción, porque está regulada y prefigurada como un mecanismo excepcional; sólo puede verificarse en determinadas hipótesis, que son las que prevé expresamente la ley, sea por razón de monto o en virtud de alguna de las causales que se indicaran más adelante.

A favor de la adjudicación directa los contratos administrativos se aduce la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos engorrosos que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales cocontratantes mediante estudios de mercado, consultas y sondeos.

En contra del procedimiento de adjudicación directa de los contratos administrativos se argumentan no sólo la corrupción propiciada por el amplio margen de discrecionalidad del servidor público facultado para adjudicarlo, sino el encarecimiento del precio derivado de la ausencia de concurrencia y, por ende, de competencia entre potenciales oferentes.

En los términos establecidos en la legislación vigente, las dependencias y entidades podrán celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante el mecanismo de adjudicación directa el cual, teóricamente, será, al igual que en la licitación cerrada, alternativa posible en los casos previstos en los

artículos 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y prácticamente mecanismo obligado, tratándose de proveedor único, bienes usados, servicios imprecisos, dación en pago, y de cocontratantes especiales, por encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.

Los supuestos que marca el artículo 41 son los siguientes:

- 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. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación;
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

- VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas;
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes 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 crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;
- XI. 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, como personas físicas o morales;
- XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;
- XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

- XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;
- XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, o
- XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Asimismo, el artículo 42 indica:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

En estos casos, se invitará a personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que por sí mismas realicen las contrataciones, los montos a que se refiere este artículo se calcularán de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestal.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado para las operaciones previstas en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato, debiendo informar al comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios cuando los anteriores procedimientos hubiesen sido autorizados por el mismo".

En el derecho mexicano, la licitación cerrada o privada se diferencia de la adjudicación directa, por lo menos en teoría, por la concurrencia de oferentes y la competencia que debe darse entre ellos, presente en el primero de estos mecanismos y ausente en el segundo; de ahí que la licitación cerrada se sitúe, en nuestro derecho, en un punto intermedio entre la licitación pública y la adjudicación o contratación directa.

CAPITULO 3

EL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

3.1. Marco legal del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la primera ley que reguló las adquisiciones celebradas por la federación. En el año de 1917 dio a conocer el artículo 131 constitucional que regulaba los contratos celebrados por el Gobierno Federal para la ejecución de obras públicas. Después, se sugirió que se enumerara como 131 bis y finalmente se decidió que se consagrara en nuestra ley suprema bajo el número 134 como actualmente se conoce.

En ese entonces, solo se contempló la contratación para la ejecución de obras públicas, quedando la regulación constitucional de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en general, para futuras adiciones al texto del artículo.

El texto original del artículo 134 Constitucional no sufrió modificación alguna hasta el 28 de diciembre de 1982, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera reforma en este precepto, elevando a rango constitucional la regulación de las adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes y los servicios que contrata el gobierno de la federación con los particulares, así como se consagran las bases y los principios de control que deben regir a estas actividades.

El primer párrafo de este artículo, regula los principios de eficiencia, eficacia, honradez e idoneidad, que deben observarse en la administración de recursos y consisten en:

EFICIENCIA: Virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos, con el uso mas racional posible de los medios existentes. esto es, obtener el fin al menos costo posible.

EFICACIA: Obtención del resultado práctico deseado.

HONRADEZ: Manera de obrar del que no roba, estafa, defrauda o engaña, Forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales.

IDONEIDAD: Adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que se persiguen.

El segundo párrafo alude a la obligación de realizar todas las adquisiciones mediante el proceso de Licitación Pública, al señalar que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Lo anterior, con la finalidad de fomentar una libre competencia de los distintos productores y obtener para el Estado, las mejores condiciones posibles de calidad y precio.

Es sin embargo el párrafo tercero de este artículo el que da la pauta para la creación de figuras como el Comité de Adquisiciones, al advertir que cuando las licitaciones públicas no sean idóneas para asegurar dichas condiciones (precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias), las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El legislador precisa en el párrafo cuarto que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo, con lo que amplía la base de aplicación del mismo precepto a todo acto que realice cualesquiera de las partes integrantes de la Administración Pública y que implique la utilización de recursos provenientes de la federación, incluyendo por supuesto a entidades federativas y órganos de estado creados por la constitución.

El último párrafo regula la responsabilidad que asumen los servidores públicos por el cumplimiento de estas bases, en los términos del título cuarto de la Constitución. Dicha responsabilidad será abundada en el capítulo siguiente.

3.1.2 Ley de Ingresos de la Federación

Esta ley reviste relevancia para este estudio, en virtud de que contempla los ingresos que percibe la Federación y que ejerce en el cumplimiento de sus obligaciones, así como para la adquisición, arrendamiento y contratación de obras públicas, por conceptos de:

1. Impuestos
2. Contribución de mejoras
3. Derechos
4. Contribuciones no comprendidas en dicha ley causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago
5. Productos y
6. Aprovechamientos.

3.1.3 Presupuesto de Egresos

Este ordenamiento legal emitido para cada ejercicio, señala de manera específica cuales serán las erogaciones para cada una de las dependencias y entidades, de acuerdo al presupuesto otorgado con base en las previsiones de captación que obtenga el Estado, así como los ramos a los que serán destinados.

3.1.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como lo previene el artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, inspirado en las teorías jurídicas de la centralización y la descentralización administrativas, separa la administración pública federal en centralizada y paraestatal, establece las bases de su organización y distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las secretarías de Estado.

De esta manera, distribuye la competencia a la Secretaría de la Función Pública), como la encargada de inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación y ejecución de obra pública.

3.1.5. Ley General de Deuda Pública

Dentro de la escasa regulación existente acerca del contrato de empréstito público, la Ley General de Deuda Pública es el ordenamiento legal que mayor participación tiene en esta materia en la que dedica tres de sus ocho capítulos: el capítulo IV, desarrollado bajo el título "De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal", el capítulo V, denominado "De la contratación de

financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal" y el capítulo VI titulado "De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento".

3.1.6. Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público, prevé en su artículo 26, cuarto párrafo, lo siguiente:

"Las entidades citadas en las fracciones V a VIII mismo artículo 2o. (el Gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal o los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria), recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Lo anterior, otorga la oportunidad para que a través de regulaciones específicas, se establezca la conformación de los organismos y los reglamentos internos, a que implementen las medidas u organización que consideren necesaria para su correcta administración y aplicación de sus recursos.

De la misma manera, el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, precisa lo antes expuesto de la siguiente manera:

En su artículo 4o. establece que las entidades deberán.

I. Desarrollar procedimientos y emitir instrucciones específicas respecto de gasto público, con apego a las disposiciones que expida la Secretaría o, en su caso, a los lineamientos de la entidad coordinadora de sector respectiva,

II. Establecer los procedimientos administrativos que les permitan aplicar oportunamente con los recursos humanos, materiales y financieros en el lugar

que se desarrollarán los programas a su cargo, de conformidad a los calendarios financieros y de metas que al efecto autorice la Secretaría.

III. Aplicar las disposiciones que emita la Secretaría y, cuando corresponda, los lineamientos de la entidad coordinadora de sector respectiva.

3.1.7 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La abrogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es el antecedente más próximo de la existencia de los Comités de adquisiciones, dando lugar a las dos leyes que la sustituyeron: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

En dicha ley, de acuerdo al artículo 24, se dispuso la creación de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en las dependencias y entidades, confiéndole las siguientes atribuciones: observar y recomendar, proponer políticas internas, analizar informes de licitaciones y resultados generales de contrataciones; así como, cuando se le solicitara su opinión, analizar los dictámenes y fallos emitidos por los responsables para ello; elaborar y aprobar su manual de integración y funcionamiento conforme a las bases expedidas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de Función Pública). En la opinión del Mtro. Jorge Fernández Ruiz, "no sólo salían sobrando tales comités, sino que podían resultar contraproducentes, porque la facultad que se les confería e la fracción II de dicho numeral, podía servir para diluir la responsabilidad en los casos en que se dictaminara indebidamente sobre la procedencia de celebrar o no licitaciones públicas".⁹

⁹Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo Contratos. Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. México 2000

3.1.8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000 vino a sustituir parcialmente la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, abrogada conforme al artículo 4o. Transitorio de dicho ordenamiento.

El Objeto de esta ley consiste en regular las acciones relativas a las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Subsiste la figura del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, indicando en su artículo 22 que las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios y detalla las funciones que tendrán a su cargo, a lo largo de IX fracciones que lo componen.

Es importante señalar que el mencionado artículo indica que son las dependencias y entidades quienes deben establecer los comités, entendiéndose por dependencias los definidos en el artículo 1 de la ley en sus fracciones I a III, es decir las unidades administrativas de la Presidencia de la República; Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como la Procuraduría General de la República y por entidades a las enumeradas en las fracciones IV y V, como lo son los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

No obstante lo anterior, el propio artículo 1o. en su segundo párrafo, incluye dentro del ámbito de aplicación de los criterios y procedimientos previstos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y por ende del establecimiento de los comités de adquisiciones, a las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la constitución, haciendo la aclaración que será sujetos siempre y cuando no se contraponga a los ordenamientos legales

que los rigen y por último, acota la vigilancia y supervisión de sus acciones a sus propios órganos de control. Este criterio no exime a dichas personas morales de la vigilancia que para efectos de aplicación de esta Ley efectúe la Secretaría de la Función Pública, ya que los órganos de control de cada entidad deberán sujetarse a los lineamientos y la interpretación que de esta ley se le ha facultado a la Secretaría de la Función Pública.

Ejemplo de lo anterior es la mención que realiza el segundo párrafo del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que se faculta a la Secretaría de la Función Pública para que autorice la creación de comités de adquisiciones en órganos desconcentrados, cuando la cantidad y monto de sus operaciones o las características de sus funciones así lo justifiquen. O en sentido contrario, en su último párrafo del mismo artículo, le permite a la Secretaría de la Función Pública exceptúe la creación de los comités cuando por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique su instalación.

3.1.9. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En el capítulo Segundo del Título Segundo, de la Planeación, Programación y Presupuestación del Reglamento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en los artículos 14 al 19, se incorporan las reglas para la integración y operación, así como las funciones de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

El artículo 14 se refiere a la integración del comité, distinguiendo entre los miembros los que tienen derecho a voz y voto y los que sólo tienen derecho a voz, pero sin voto. Cada uno de estos miembros tiene la facultad de designar

suplentes quienes serán los funcionarios que tengan el nivel jerárquico inmediato inferior y podrán participar en ausencia de sus titulares.

También define la responsabilidad que asume cada miembro del comité por sus intervenciones y actuaciones dentro del comité y por último faculta a la Secretaria de la Función Pública que autorice la integración del comité en forma distinta a lo establecido en el Reglamento, tomando en cuenta las características y necesidades de las dependencias o entidades.

El artículo 15 define las funciones que tendrán cada miembro del comité.

El artículo 16 establece las funciones que tendrá a su cargo el comité de adquisiciones, permitiendo que cada dependencia o entidad establezca mayores funciones de las establecidas en este artículo, siempre y cuando se ajusten a lo previsto en la ley y el reglamento.

El artículo 17 precisa los términos en los que se deben realizar las reuniones del comité, la presentación del orden del día, los requisitos que deben reunir los asuntos que se presenten a su consideración y la obligación de levantar un acta de cada reunión, misma que deberá ser firmada por todos los asistentes a la reunión.

El artículo 18 establece la manera en que deberán de presentarse los informes trimestrales de asuntos dictaminados por el comité y precisa los aspectos que deberán contener los mismos, como son los procedimientos que hayan sido dictaminados favorablemente por el comité, así como las licitaciones públicas y el avance en la formalización del contrato correspondiente; los contratos en los que los proveedores hayan incurrido en atrasos o las autorizaciones de ampliación en los plazos de entrega de bienes y prestación de servicios, los casos en los que se haya penalizado y en los que se agote la penalidad respectiva; las inconformidades recibidas a fin de tomar medidas que subsanen deficiencias y el

estado que guarde la aplicación de garantías por la rescisión de contratos o no reintegro de anticipos.

Finalmente, el artículo 19 establece, la responsabilidad que asume cada área de la presentación de la información y documentación que someta a consideración del comité, establece que para los casos de las fracciones II, V y XII del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, no será necesario contar previamente al inicio del procedimiento de contratación, con el dictamen para no celebrar licitaciones públicas. Establece que no se deberán someter a la consideración del comité los procedimientos de contratación que se fundamenten en el artículo 42, así como los asuntos cuyos procedimientos de contratación hayan iniciado sin dictamen del comité. Asimismo, establece que en los casos que la dependencia o entidad no cuente con comité, corresponderá al titular del área responsable de la contratación autorizar la reducción de plazos de presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas, conforme a los motivos que se presenten.

En el siguiente apartado de este estudio se detallara el contenido de cada uno de los artículos mencionados.

3.2. OBJETIVO DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

El objetivo del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios es el de contar con un cuerpo colegiado que transparente las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios de las entidades y organismos, mediante la aplicación y vigilancia de las disposiciones normativas y lineamientos en la materia. además de asegurar los principios de eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos asignados a las tareas propias del ejercicio de sus funciones.

3.3. POLÍTICAS DE ACTUACIÓN DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

Las políticas de actuación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios son las siguientes:

a) Aplicar y proceder conforme al marco legal establecido, con relación a las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios. Esto implica que el Comité se rija por toda aquella legislación aplicable en el asunto que se le presente y se auxilie de normas supletorias o específicas para la toma de decisiones, teniendo la capacidad de que eventualmente pueda utilizar interpretaciones que existan de las leyes o la aplicación análoga de alguna de ellas.

En virtud de lo anterior, el comité se convierte en un órgano técnico o con facultades para erigirse como tal, allegándose de los elementos necesarios para emitir una valoración por consenso de carácter definitivo y de aplicación a partir de su acuerdo.

b) Aprovechar en forma óptima los recursos materiales que le sean asignados a la entidad u organismo a la que pertenece, así como los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios.

c) Dictaminar sólo en casos que exista disponibilidad presupuestal en los asuntos que se presenten a su consideración, en virtud de que es indispensable contar con recursos necesarios para hacer frente a los compromisos que asume la administración, evitando dictaminar sobre servicios ya realizados o evitando comprometer recursos de ejercicios posteriores, mismos que quedarán sujetos a la disponibilidad presupuestal asignada.

d) Fomentar la racionalización de las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, promoviendo la consolidación de grupos homogéneos. Es decir, que en la medida de lo posible, deben planearse las adquisiciones o arrendamientos, a efecto de que sean aprovechados por más áreas de la misma dependencia o entidad, agrupando sus necesidades a fin de conseguir condiciones más favorables para su adquisición.

e) Fomentar la programación de las adquisiciones, de los arrendamientos de bienes muebles y de la contratación de servicios que efectúe la dependencia o entidad a corto, mediano y largo plazo.

f) Fomentar la reducción, en la medida de lo posible, de exención de licitación.

g) Dictaminar las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios que se lleven a cabo a través de invitación a cuando menos tres personas, cuando se refieran a contrataciones de servicios cuya vigencia abarque un periodo mayor de seis meses y su prestación sea destinada a todas las áreas de una misma dependencia o entidad.

3.4. INTEGRACIÓN Y RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

La integración del comité de adquisiciones se realiza de la siguiente manera:

Con derecho a voz y voto

a) Un Presidente del comité, que será el oficial mayor de la dependencia o entidad.

b) Un Secretario Ejecutivo que será el responsable de la administración de los recursos materiales.

c) Vocales, quienes serán los siguientes:

1- El titular del área administrativa de cada subsecretaría.

2- El titular del área de programación y presupuesto.

3- El titular del área responsable de la administración central de los almacenes y

4- Invitados, los titulares de otras áreas que el comité considere estrictamente necesario formen parte del mismo, cuando tengan relación a generalidad de los asuntos materia del comité.

Sin derecho a voto, pero con voz, los asesores siguientes

- Un servidor público designado por el área jurídica.

- Un servidor público designado por el órgano interno de control.

- En su caso, un servidor público designado por el área normativa de la Secretaría de la Función Pública y

- Invitados, los servidores públicos cuya intervención considere necesaria el secretario ejecutivo, para aclarar aspectos técnicos o administrativos relacionados con asuntos sometidos a la consideración del comité.

Los integrantes titulares del comité con derecho a voz y voto podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener un nivel jerárquico inmediato inferior al titular, a quienes se les deberán otorgar las facultades decisorias necesarias para cuando asistan a las reuniones del comité.

Cabe destacar que en las entidades el comité se integrará en la forma y con los miembros que tengan los niveles o categorías equivalentes a las citadas anteriormente.

RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL COMITE.

El Presidente del Comité tendrá las siguientes responsabilidades:

- Presidir las reuniones
- Autorizar las ordenes del día que correspondan tanto de las sesiones ordinarias como extraordinarias, así como estudiar previamente a su envío los expedientes correspondientes a los asuntos que tratarán en cada reunión y en su caso, ordenar las correcciones que juzgue necesarias.
- Convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias cuando sea necesario, corriendo invitaciones a los funcionarios públicos que se considere conveniente.
- Emitir su voto y en caso de empate emitir el voto de calidad.
- Suscribir los formatos de información de los asuntos dictaminados y las actas de las reuniones a las que hubiese asistido.
- Presentar al comité un informe trimestral de la conclusión de los asuntos dictaminados, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, dentro de la primera quincena de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año.

Este documento deberá ser analizado por el comité para valorar la gestión del área responsable de las contrataciones y, en su caso, proponer las medidas preventivas que estime necesarias.

El Secretario Ejecutivo tendrá las siguientes responsabilidades:

- Supervisar la elaboración del orden del día correspondiente a cada reunión con base en los formatos que contengan la información de los casos a someter a la aprobación del comité, incluyendo los soportes documentales necesarios.
- Firmar los formatos de acuerdo del comité de los asuntos que se someterán a su consideración antes de integrarlos a las carpetas correspondientes a cada reunión.
- Hacer llegar a cada uno de los miembros del comité el expediente correspondiente a cada reunión que se celebrará con una anticipación señalada en el punto de operación del comité.
- Suscribir los formatos de información al comité de los casos dictaminados y las actas de las reuniones a las que hubiese asistido.
- Elaborar previo acuerdo con el presidente, el calendario de reuniones ordinarias del ejercicio, para someterlo a la aprobación del comité.
- Vigilar que el archivo de documentos del comité esté completo y actualizado, cuidando su conservación por el tiempo mínimo que marca la ley.
- Asignar a un secretario técnico, quien lo auxiliará en las tareas indicadas.
- Emitir su voto para cada uno de los aspectos que deban decidirse.

El Secretario Técnico tendrá las siguientes responsabilidades:

- Elaborar el orden del día correspondiente a cada reunión y los listados que contengan la información de los casos a someter a la aprobación del comité.
- Elaborar los formatos que contengan los acuerdos del comité, así como el acta de cada una de las reuniones, en actas y acuerdos, recabar las firmas de los participantes en cada reunión.
- Integrar las carpetas correspondientes a cada reunión del comité, incluyendo la documentación soporte de los asuntos a tratar.
- Suscribir los formatos de informes al comité de los casos dictaminados y de las actas de las reuniones a las que hubiese asistido.
- Coadyuvar en todas las labores asignadas al Secretario Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.
- Realizar las demás funciones y actividades inherentes al cargo y las que expresamente, en el ámbito de su competencia, le encomiende comité.

Asimismo, deberá requisitar los formatos anexos de información al comité, los cuales son:

- Formato para asuntos que se sometan a consideración del comité.
- Formato de informe trimestral que contenga la conclusión de asuntos dictaminados.

- Formato para señalar los contratos y/o pedidos que se encuentren con atraso en la entrega de los bienes o prestación de los servicios, así como las prórrogas otorgadas.

- Formato respecto de los reportes de inconformidades.

- Formato de informe de seguimiento de acuerdos emitidos en reuniones anteriores.

- Formato para rendir informes en general.

Las responsabilidades de los Vocales serán las siguientes:

- Enviar al Secretario Ejecutivo conforme a los plazos establecidos, la documentación correspondiente de los asuntos que sean necesarios someter a consideración del comité.

- Analizar tanto el orden del día como los demás documentos de los asuntos a tratar, para señalar las consideraciones que estimen pertinentes.

- Emitir su voto para cada uno de los asuntos que deban decidirse.

- Suscribir los formatos de informe al comité de los casos dictaminados y de las actas de reuniones a las que hubiere asistido.

- Realizar las demás funciones y actividades inherentes al cargo y las que expresamente, en el ámbito de su competencia, les encomiende el comité.

Los asesores tendrán las siguientes responsabilidades:

- Proporcionar la orientación necesaria en torno a los asuntos que se traten, de acuerdo con las facultades que tenga conferidas el área que lo haya designado.
- Firmar las actas de las reuniones del comité a las que hubieren asistido, como constancia de su participación.

3.5. FUNCIONES DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

Las funciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, son las señaladas en los artículos 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 16 del Reglamento, y son las siguientes:

- 1) Difundir a las distintas áreas de la dependencia o entidad las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el Reglamento, normas, lineamientos y acuerdos emitidos en la materia.
- 2) Vigilar que se apliquen las normas y procedimientos que regulan las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios.
- 3) Definir la política a seguir en cuanto a la consolidación de las adquisiciones y arrendamientos y contratación de prestación de servicios.
- 4) Aprobar los lineamientos para la integración del catálogo de proveedores y artículos de consumo frecuente.
- 5) Aprobar el programa anual de adquisiciones y prestación de servicios de la dependencia o entidad, así como verificar su cumplimiento.
- 6) Aprobar el programa de aseguramiento de bienes patrimoniales de la dependencia o entidad.

7) Aprobar el calendario de sesiones del comité.

8) Aprobar los montos de actuación que se ejercerá por parte de la dependencia o entidad y las oficinas descentralizadas o desconcentradas con que cuente, en su caso.

9) Establecer subcomités en los órganos desconcentrados de la dependencia o entidad, determinando su integración, operación y funciones, así como la forma y términos en que deberán informar al propio comité trimestralmente sobre los asuntos que dictaminen a más tardar dentro de los quince días siguientes al término de cada trimestre.

10) Constituir un subcomité revisor de bases de licitación pública.

11) Aprobar la convocatoria y las bases para la celebración de licitaciones públicas, así como la exención que en su caso se requiera, previa justificación.

12) Autorizar las reducciones del plazo que debe transcurrir entre la fecha de publicación de la convocatoria y el acto de presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones públicas.

13) Emitir opinión de las propuestas de fallos de las licitaciones públicas.

14) Aprobar la celebración de contratos, para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, sin llevar a cabo las licitaciones públicas cuando existan razones justificadas y debidamente fundadas y motivadas.

15) Analizar y en su caso, aprobar las modificaciones de los contratos de asuntos tratados en el seno del comité.

16) Aprobar la designación de funcionarios para suscribir compromisos bajo la modalidad de pedidos-contratos y contratos.

17) Nombrar y designar a los servidores públicos que presidirán las diversas fases de las licitaciones.

18) Someter a consideración del órgano interno de control de la dependencia o entidad, para su interpretación, los casos o situaciones que no se encuentran previstos en la ley, en las normas o los lineamientos establecidos.

Es pertinente señalar que en lo tocante a los puntos 12 y 13 de las funciones del comité, existe una iniciativa de reforma a los mismos, a fin de derogar la facultad que tienen para opinar sobre los fallos de comité que se le presentan, así como la autorización que realizan para la reducción de plazo para la presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas, ya que no hay razón para que el comité se pronuncie sobre dictámenes que ya cuentan previamente con una valoración por parte de los funcionarios designados para formularlos, así como del órgano interno de control, para el caso de los fallos, y en ambos puntos, se dilata la conclusión y adjudicación de las licitaciones, al tener que esperar la dependencia o entidad a la realización de la sesión del comité para someter dichos asuntos a su consideración, cuando en el caso de reducción de plazos, evita que dicha solicitud se realice con oportunidad.

3.6. OPERACIÓN Y PROCEDIMIENTOS.

La operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, será definida por cada dependencia o entidad con base en sus necesidades y características propias y con apego a la Ley y su reglamento. Sin embargo, en términos generales, se puede establecer la siguiente manera de operación:

1.- En la primera reunión del ejercicio fiscal que efectúe el comité, deberá presentarse el calendario de reuniones ordinarias; el volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado y los máximos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2.- El comité deberá sesionar una vez al mes en reuniones ordinarias dentro del calendario establecido, el cual deberá ser difundido a todos sus integrantes.

Cuando el presidente del comité lo considere necesario, por causas debidamente justificadas, se podrán celebrar reuniones extraordinarias.

3.- Para la realización de las sesiones, el orden del día, junto con los documentos correspondientes, deberá entregarse a todos los miembros del comité como sigue:

- Para reuniones ordinarias con dos días hábiles de anticipación a la realización de la sesión.

- Para reuniones extraordinarias, con un día hábil de anticipación.

Cuando por razones plenamente justificadas y que por las mismas no sea posible cumplir con los plazos establecidos, el Secretario Ejecutivo del comité podrá entregar el oficio de invitación y sus anexos en un plazo menor, siempre y cuando en la misma sesión del comité se manifieste la justificación correspondiente.

4.- Las sesiones sólo podrán celebrarse cuando asistan como mínimo la mitad mas uno de los miembros con derecho a voto y se cuente con la presencia del Presidente o su suplente.

5.- La responsabilidad de cada integrante quedará limitada al voto o comentario que emita en lo particular, respecto al asunto sometido a su consideración, con base en la documentación que le sea presentada.

6.- Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros que asistan a la reunión, debiendo indicarse en el acta el sentido del acuerdo tomado por los miembros con derecho a voto y los comentarios relevantes de cada caso, excepto en los casos en que la decisión sea unánime. En caso de empate, el Presidente del comité tendrá el voto de calidad.

7.- Los asuntos que se sometan a la consideración del comité se presentarán a través de un formato de presentación de asuntos al comité, mismo que deberá ser firmado por el Secretario Ejecutivo y contendrá un resumen del asunto que se propone sea analizado.

8.- En cada reunión, deberá levantarse un acta, la cual deberá ser firmada por todos los integrantes del comité que hubieren asistido a ella.

9.- A las solicitudes que se presenten al comité, a través del formato de presentación de asuntos, y por medio del Secretario Ejecutivo, deberán anexarse, según sea el caso, la siguiente documentación.

Para Licitaciones

- Oficio de solicitud de revisión de bases y de presentación ante el comité, para su consideración.

- Bases, calendarios de eventos y anexo técnico con descripción detallada de los bienes o servicios solicitados.

- Copia del oficio donde se establece la suficiencia presupuestal de recursos para celebrar la adquisición, el arrendamiento o la contratación del servicio y en su caso, el oficio de autorización de inversión otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Acta del subcomité revisor de bases.

- Convocatoria.

- Documento de los almacenes en el cual se especifique la falta de existencia o el nivel de inventario de los bienes (en caso de adquisición de bienes).

- Cuando sea el caso, dictamen técnico de procedencia de la unidad especializada en equipo informático o de cómputo, o de la dependencia encargada de dicha función.

Excepción de la Licitación.

Para la adquisición de bienes o la contratación de arrendamientos y servicios relacionados con la titularidad de patentes, derechos exclusivos o derechos de autor, marca determinada, pérdidas o costos adicionales, se deberá contar con lo siguiente:

- Oficio de presentación al comité firmado por el responsable del área de administración y servicios de la dependencia o entidad, con la descripción de los bienes o servicios, periodo de contratación, vigencia, monto, plazo y condiciones de entrega de los bienes o prestación de los servicios, forma de pago y procedimiento de contratación propuesta.

- Acuerdo que autorice la presentación ante el comité para la contratación solicitada, signado por el titular de la dependencia o entidad o el funcionario

equivalente, con la información referente al monto desglosado, vigencia de la contratación y forma de pago.

- **Motivación y fundamentación legal del supuesto de excepción de la licitación.**
- **Copia del oficio donde se establece la suficiencia presupuestal de recursos para celebrar la adquisición, el arrendamiento o la contratación del servicio y en su caso, el oficio de autorización de inversión otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- **Dictamen técnico-económico firmado por el funcionario responsable de la contratación, donde funde y motive motivos específicos por los que solicita la celebración del compromiso y las características de carácter económico que requiere la misma.**
- **Documento de la persona física o moral en el cual establezca el importe de su propuesta de trabajo de los bienes o servicios que oferta, firmado por él mismo.**
- **Documento en el que indique la solicitud de presentación de fianza para garantizar los montos otorgados por concepto de anticipo o de garantía de cumplimiento de contrato, o bien la carta responsiva del área requirente en donde se manifieste la excepción a la presentación de dicha fianza.**
- **Demás documentos que sean necesarios para la contratación solicitada en las fracciones del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

Contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones.

- Oficio de presentación al comité firmado por el responsable del área responsable de la contratación, con la descripción de los bienes y servicios, vigencia, monto y forma de pago.
- Acuerdo que autorice la presentación ante el comité para la contratación solicitada, signado por el titular de la dependencia o entidad o el funcionario equivalente, con la información referente al monto desglosado, vigencia de la contratación y forma de pago.
- Dictamen del área responsable en el que indique que no cuenta con personal capacitado o disponible para su realización, firmado por el responsable de la contratación.
- Motivación y fundamentación legal del supuesto de excepción de la licitación.
- Copia del oficio donde se establece la suficiencia presupuestal de recursos para celebrar la contratación del servicio.
- Dictamen técnico-económico firmado por el funcionario responsable de la contratación, donde funde y motive las razones específicas por las que solicita la celebración del compromiso y las características de naturaleza económica que requiere la misma
- Anexo técnico donde se especifiquen los objetivos del servicio, sus alcances y las actividades que se deberán realizar para el servicio, así como un cronograma de las actividades.
- Documento en el que indique la solicitud de presentación de fianza para garantizar los montos otorgados por concepto de anticipo o de garantía de

cumplimiento de contrato, o bien la carta responsiva del área requeriente en donde se manifieste la excepción a la presentación de dicha fianza.

- Currículo vitae de la persona que realizará el servicio.

Contratos o convenios que se celebren entre dependencias o entidades.

- Oficio de presentación al comité firmado por el responsable del área responsable de la contratación, con la descripción de los bienes y servicios, vigencia, monto y forma de pago.

- Acuerdo que autorice la presentación ante el comité para la contratación solicitada, signado por el titular de la dependencia o entidad o el funcionario equivalente, con la información referente al monto desglosado, vigencia de la contratación y forma de pago.

- Copia del oficio donde se establece la suficiencia presupuestal de recursos para celebrar la adquisición, el arrendamiento o la contratación del servicio.

- Justificación económica y anexo técnico para llevar a cabo la contratación, firmado por el funcionario responsable de la contratación.

- El proyecto de contrato o convenio (conteniendo como mínimo la información referente al importe, periodo de contratación, vigencia, monto, plazos y condiciones de entrega de los bienes o prestación de servicios.

PROCEDIMIENTO.

Área solicitante:

- Remite al Presidente del comité, o al oficial mayor, la documentación de los casos que serán sometidos a consideración del comité, con una anticipación de siete días hábiles anteriores a la sesión.

Presidente del comité u oficial mayor:

- Turna la documentación al Secretario Ejecutivo quien recibe y revisa la documentación y si ésta requiere de aclaración o complementación, solicita al área usuaria los datos necesarios o el complemento de dicha documentación, hecho lo cual se reiniciará el trámite.

- Elabora orden del día de los casos a dictaminar.

- Reproduce la documentación soporte del área solicitante del compromiso e integra la documentación en carpetas para ser entregadas a los miembros del comité.

- Elabora oficio de invitación a las reuniones de comité y distribuye a los miembros las carpetas conforme a los plazos establecidos.

- Una vez tomada la decisión de convocar a una reunión, se avisará por los medios al alcance (oficio, correo electrónico, etc.) a sus integrantes, para dar oportunidad de programarla.

- Las reuniones de comité, así como todos los eventos derivados de proceso de adquisiciones, serán citados en días hábiles, en el horario oficial de la

dependencia o entidad e iniciarán puntualmente salvo casos debidamente justificados.

Presidente.

- Da inicio a la reunión y consulta al Secretario Ejecutivo sobre el quórum de la misma.

Secretario Ejecutivo.

- Pasa la lista de asistencia.

Presidente.

- Da lectura y pone a consideración de los miembros del comité los puntos del orden del día para su desahogo.

Secretario ejecutivo.

-Somete a consideración del comité los diversos asuntos, después de la presentación y discusión de la documentación se solicita votación de cada uno de los asuntos presentados.

Miembros del comité.

- Analizan la documentación que se les presenta y en su caso, aprueban los asuntos sometidos a consideración del comité.

Secretario Ejecutivo.

- **Elabora acta de los resultados obtenidos en la reunión, anotando el nombre y cargo de los asistentes, para ser aprobada en la próxima sesión.**
- **Integra expediente de cada reunión y envía al archivo para control y consultas posteriores que se requieran.**

CAPITULO 4

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 GENERALIDADES

4.1.1 La Responsabilidad.

Edgar Bodenheimer nos dice que la palabra responsabilidad deriva del verbo *responderque*, y tiene sus raíces lingüísticas en la palabra latina *respondere*.¹

La Real Academia Española define la palabra responsabilidad como deuda, obligación, reparar o satisfacer por si o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal; También significa cargo u obligación legal que resulta para uso del posible yerro en cosa o asunto determinado.

El Maestro Manuel Ovilla Mandujano afirma que "La responsabilidad jurídica es una disposición aplicada a una conducta humana. Es precepto, por lo que se aplica ese tratamiento".²

Roberto de Vernengo considera que hay cuatro tipos de responsabilidad jurídica: objetiva, personal, individual y la colectiva. Respecto a la primera dice: "Es la que existe cuando la sanción-coactiva se aplica a un sujeto que de ninguna manera podría evitar el hecho que es condición de la misma sanción, cuando el hecho es una circunstancia o suceso que no consiste en un acto humano (el derrumbe de un inmueble, el daño provocado por un animal)".³

También este tipo de responsabilidad, "Es aquella por virtud de la cual, el que hace uso de cosas peligrosas debe reparar los daños que causo aún cuando haya procedido lícitamente".

¹Bodenheimer, Edgar Teoría del Derecho Traducción de Vicente Herrero, 3a. edición. México, 1971, Fondo de Cultura Económica Colección Popular. P p 70 y 75.

²Ovilla Mandujano, Manuel Teoría del Derecho México, 1985

³Vernengo J. Roberto Curso de teoría general del Derecho 1976.

La responsabilidad personal "es una equiparada con la persona obligada, con la persona responsable. La responsabilidad jurídica es imputada a un sujeto, por lo tanto, no es la característica intrínseca del sujeto, sino una relación funcional que establecemos entre ciertos actos suyos y la eventual acción del órgano sancionador".⁴

Asimismo, la responsabilidad individual y colectiva se presentan cuando la sanción se dirige a uno o varios sujetos, respectivamente, sin importar que haya identidad de conducta en la realidad social. Lo que interesa para calificar a un sujeto responsable o bien a un grupo de individuos, es la aplicación de la sanción. Se puede concluir, que un individuo o grupo de ellos, es responsable jurídicamente en la medida que se hace acreedor a una sanción coercitiva, aún cuando entre las condiciones de sanción figure su propia conducta, esto es, la responsabilidad puede sancionarse con la conducta del otro, porque otro puede ser sancionado.

En el siglo XX se ideó una nueva base de la responsabilidad: la negligencia, que fue el resultado, no del principio del deber responder por los daños causados como consecuencia de una agresión, o al de responder por daños resultantes del incumplimiento de una norma de conducta que impone algunas obligaciones positivas. Por eso el descuido fue otra base de la responsabilidad, ya que con frecuencia en la era del maquinismo fue una fuente de peligro para la seguridad general.

4.1.2 El Servidor Público.

Servidor Público es aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya

⁴Rojina Villegas, Rafael. Compendio de derecho Civil. Teoría General de las obligaciones T. III Ed Porrúa, México

de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, del Distrito, de las Entidades Federativas o Municipales.

La conceptualización del término de servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.

4.1.3 Responsabilidad del Servidor Público.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela, comenta: "En un régimen democrático los titulares de los Órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben referirse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Así pues el funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerársele como servidor público, que debe ajustar sus actos y funciones a la ley que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio, en el primer caso los actos están sometidos al principio de legalidad y en el segundo a la responsabilidad. Ambos principios tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. El servidor público que la infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucionalmente o legalmente estén previstas. De lo anterior, se desprende que el quebrantamiento del principio de responsabilidad sujeta a los servidores públicos, sin importar su rango, a las sanciones aludidas, independientemente de la impugnabilidad de las mismas".⁵

⁵Burgoa Orihuela, Ignacio. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en la legislación mexicana. Revista mexicana de justicia. PGR. Septiembre de 1980

El maestro Andres Serra Rojas, señala: "La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidad de naturaleza diversa respecto de la administración pública y de terceros.

"El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función publica es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una perdida o daño".

"El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración, esto provoca tres tipos de responsabilidad: la administrativa, la penal y la civil".⁶

Ignacio Villalobos señala que "en un sentido, se dice que el sujeto imputable tienen obligación de responder concretamente del hecho ante los tribunales. Con esto se da a entender que la sujeción a un proceso en donde puede resultar condenado o absuelto, según se demuestre la concurrencia o exclusión de antijuricidad o de culpabilidad en su conducta. Por otra parte, se usa el termino responsabilidad para justificar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a derecho. Si obro culpablemente, así las faltas judiciales pueden concluir con esa declaración, teniendo el acusado como penalmente responsable del delito que motivo al proceso y señalan la pena respectiva".⁷

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función publica, de tal forma que cuando en el desempeño de alguna de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades

⁶Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo T I Edit Porrúa, México

⁷Villalobos Ignacio Derecho penal Mexicano 2a edición, Porrúa México

en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal".⁸

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y por tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos dan lugar a responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

La responsabilidad penal de los servidores públicos es la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo el ordenamiento legal que se acaba de citar, el reglamento a las disposiciones fundamentales respectivas. Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre servidores públicos y los que no tienen ese carácter, tanto para o que respecta a la tipificación de los delitos oficiales, así como el procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esa clase de delitos y a los Órganos del Estado competentes para ello

⁸Delgadoillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta edición. Editorial Porrúa México 2001.

4.1.4 Responsabilidad penal del servidor público.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 12 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsiguiente".

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Coalición de servidores públicos
4. Uso indebido de atribuciones y facultades
5. Concusión
6. Intimidación
7. Ejercicio abusivo de funciones
8. Tráfico de influencia.
9. Cohecho
10. Cohecho a servidores públicos extranjeros
11. Peculado
12. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

4.1.5 Responsabilidad civil del servidor público.

El artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil. Solamente el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La responsabilidad civil consiste en la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, o bien, es la consecuencia de la violación del haber jurídico de no dañar a nadie. Al hablar de responsabilidad civil, esta se puede enfocar a dos caminos distintos, la responsabilidad extracontractual y contractual. La primera se debe a la violación de un deber jurídico y la segunda proviene de la relación jurídica entre el acreedor y el deudor.

La responsabilidad civil aplicada al servidor público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, la del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios o a un particular, en tal caso, esta obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos. No se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.

La responsabilidad civil tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil.

La responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones cuando no procedan con el debido cuidado.

La responsabilidad civil de los servidores públicos representa en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación del servidor, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que contra un mozo; sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el servidor público en ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusare su culpa; de cualquier hecho por sencillo que sea, ya que puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario.⁹

En ausencia de disposiciones de Derecho Administrativo que regulen la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares, se aplicaran en principio, las disposiciones de derecho común y solo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada en el derecho administrativo, deberá considerarse esta en primer termino respecto de las reglas de derecho civil.

Así, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que esta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dispone que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean

⁹Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. T.I. 15ª edición Editorial Porrúa, México 1992.

imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.

4.1.6 Responsabilidad política del servidor público.

La fracción I del artículo 109 constitucional, dispone que "Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o bien de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

En razón de las características de los sujetos de juicio político, encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendental respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

4.2 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

4.2.1 Concepto.

El concepto de responsabilidad administrativa se puede extraer del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece que "Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público".

La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario.

La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tiene el servidor público de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encaran, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tal ordenamiento señalen.

4.2.2 Fundamento legal.

Las bases de la responsabilidad administrativa se encuentran comprendidas en el Título Cuarto Constitucional, particularmente en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La fracción III del artículo 109 establece que "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone: "Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

4.2.3 Sujetos.

Son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Sector Público (LFRASP), los sujetos mencionados en el artículo 2 de dicha ley, los cuales son los siguientes:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales".

4.2.4 Causas

El artículo 8 de la LFRASP indica en forma detallada cuales son las causas por las que un servidor público puede ser sujeto de la responsabilidad administrativa y por consecuencia a las sanciones de esa naturaleza, además señala como obligaciones prioritarias las de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia en el desempeño de empleos, cargos o comisiones y cuyo incumplimiento dará lugar al Procedimiento Administrativo Disciplinario y a las sanciones correspondientes.

Estas obligaciones están contempladas de manera específica en el artículo 109 fracción III de la constitución.

Entre las responsabilidades que tienen los servidores públicos de acuerdo al artículo 8, están las de:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción,

cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Finalmente, el artículo señala que el incumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

4.2.5 Sanciones

Para la imposición de sanciones, se debe analizar previamente las atenuantes establecidos en el artículo 14, de lo cual se tomara en cuenta para la imposición de sanciones los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Como se puede ver de las consideraciones anteriores, el juzgador en la materia no debe medir con el mismo criterio a un servidor público de nivel bajo que carezca de preparación, medios económicos, etc., y otro de nivel mando medio o superior.

El artículo 113 señala las sanciones aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones que incurra en el desempeño de sus cargos o comisiones, consistiendo estas en suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas del Sector Público señala también como sanción a la amonestación privada o pública.

4.2.5.1 Amonestación.

Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Esta sanción puede ser pública o privada. Se entiende por privada la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que deje constancia documental de su imposición por la escasa importancia del asunto. En tanto será pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que el apercibimiento o la amonestación sean asentados por escrito e integradas al expediente que corresponda al sancionado.

Si bien es cierto que todas las sanciones deben constar por escrito en términos de ley, también lo es por razones de carácter práctico y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico. Si la falta en cuestión es de escasa importancia, a juicio de éste podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera se atentaría al más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la substanciación de todo el procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la ley.

4.2.5.2 Suspensión.

Es la sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público el desempeño del empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

En la ley de la materia se regula dos tipos de suspensión: la que tiene carácter de sanción y esta prescrita en el artículo 13 fracción II y la que esa dispuesta en el artículo 21, fracción V, la cual no tienen la misma naturaleza, pues se trata de una

norma de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado, por lo tanto es solo una medida precautoria.

La suspensión como sanción no puede ser menor de tres días ni mayor de un año.

4.2.5.3 Destitución del puesto.

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley, que dará como consecuencia la terminación de la relación laboral.

Esta destitución será aplicada directamente por el superior jerárquico a los servidores públicos de confianza y por lo que respecta a los servidores públicos de base, será hecha efectiva por el órgano jurisdiccional competente.

Es de hacerse notar, que la destitución o suspensión que se imponga al servidor público de confianza servirá de base para rescindir la relación laboral de trabajo sin responsabilidad para el patrón. Sin embargo, en la imposición de sanciones a los servidores públicos de base, deberán respetárseles en todo momento los derechos laborales y sindicales que le asisten.

4.2.5.4 Sanción Económica.

Es la aplicable cuando por el incumplimiento previsto en el artículo 8 de la ley, se obtiene un beneficio económico o se cause un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal. El procedimiento para aplicar esta sanción se hace de manera especial pues esta comprendida en el artículo 15 de la ley, que en su primer párrafo señala que se llevara a cabo una sanción por el lucro obtenido y otra por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones aludidas.

Es de notar que se entenderá como lucro indebido, si atendemos a lo dispuesto en el artículo 8 fracción XIII, que establece literalmente que el servidor público deberá "Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI", de tal forma que el beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido siempre y cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

- Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos a que se refiere la fracción XI de la citada ley, recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

4.2.5.5 Inhabilitación.

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente.

No podrá darse la inhabilitación cuando el servidor público siga prestando o ejerciendo un empleo, cargo o comisión, primero para darse esa sanción, debe estar separado de su función.

Se establece que cuando a juicio de la Secretaría de la Contraloría (hoy Secretaría de Función Pública), el contralor interno o del titular del área de responsabilidades, los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, se faculta a la Tesorería de la Federación a que proceda, en cualquier fase del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, al embargo precautorio de sus bienes,

a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

Como infracción grave, se considera el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII Y XIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo caso, se impondrá, además de la inhabilitación, la sanción de destitución.

Por último, el artículo 31 señala que cuando exista confesión del incumplimiento de las obligaciones del servidor público, se le impondrán dos tercios de la sanción aplicable si la falta fuera de naturaleza económica. En cuanto a la indemnización, en las mismas circunstancias, será suficiente que se cubran los daños y perjuicios, y quedará a juicio de quien resuelva la aplicación o no de la sanción administrativa correspondiente.

4.2.6 Poder sancionador.

La facultad disciplinaria es un poder que tienen el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la administración pública.

La facultad de imponer sanciones, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, al contralor interno o el titular del área de responsabilidades, de conformidad al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que además, detalla el procedimiento a seguir para la imposición de las mismas.

De la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo también dependen, de manera funcional, ciertos cuadros administrativos que están adscritos a las

dependencias de la Administración Pública Federal, tanto Centralizada como paraestatal, así como en las diferentes oficinas regionales del interior del país.

La secretaría de la Contraloría General de la Federación contará, además, con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigación y fincar las responsabilidades a que hubiese lugar.

Cabe señalar que las autoridades competentes para la aplicación de sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las enumera el artículo 3 de dicha ley, las cuales serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

4.2.6.1 Las Contralorías internas

Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos. Desde antes de la publicación de las reformas de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas, fundamentalmente, de la implementación de sistemas y práctica de auditorías, pero su inclusión primeramente en la Ley Federal de Responsabilidades y ahora en la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia, ya que las modalidades de algunas de ellas tienen que ser aplicadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de Función Pública; sin embargo, estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno de que se trate. En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que la que tiene la del Poder Judicial de la Federación y las del Poder Legislativo Federal.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberá dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto las funciones de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.
- La práctica de auditorías, y

- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

Los titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los titulares de las entidades o dependencias, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvie de la intención del Ejecutivo Federal. así mismo, el desarrollo y cumplimiento de las actividades de las contralorías estarán sujetas a las normas, procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las contralorías Internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes federales.

No obstante que como ya se mencionó cuales son las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, las contralorías internas podrán aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de previo acuerdo con el superior jerárquico, esto es, del titular de la dependencia o en el caso de las entidades, del coordinador del sector correspondiente.

Ante las nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública, se da un paso importante

hacia la profesionalización del servicio público al instituir el servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

Con esto se pretende, por un lado, dotar a la administración pública federal de servidores públicos profesionales que cuenten con los conocimientos, la capacitación y la experiencia requerida en su cargo o función y en otro sentido, mayor certeza al funcionario de que su labor será reconocida y gozará de estabilidad para conservar su fuente de empleo y mediante evaluaciones periódicas, obtener estímulos y aspirar a ocupar mejores ingresos y a ocupar mayores niveles o puestos dentro de la administración pública.

Es innegable que la meta es evitar que cada seis años, con el cambio de titular del poder Ejecutivo, o al hacer un nuevo nombramiento de Secretario de Estado o funcionario público de nivel medio o superior, lleguen a la administración pública funcionarios que, aún cuando cuenten con los conocimientos suficientes para su cargo o función, no cuentan con la experiencia y desconocen el funcionamiento del área a la que llegan, desplazando a servidores públicos que conocen a la perfección las funciones y operación de dicho puesto.

Aunado a lo anterior, existe la iniciativa para la creación de una Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, la cual pretende ser Ley reglamentaria del artículo 113 de la constitución, en cuanto al procedimiento y las autoridades competentes para aplicar las sanciones administrativas que procedan por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos federales. Asimismo, se amplían las facultades de los Contralores Internos y a los titulares del área de auditoría y quejas, para la investigación, inicio de procedimientos disciplinarios y la aplicación de sanciones a los funcionarios que así lo determinen.

Se implementaría una Comisión disciplinaria de la Función Pública en cada dependencia o entidad, la cual tendría carácter de autoridad administrativa y sería competente para iniciar el procedimiento disciplinario a un funcionario público

federal e imponer las sanciones administrativas que se determinen, las cuales podrían ser la amonestación privada o pública y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, lo que deja a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la imposición de sanciones consistentes en destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se crearían Salas especiales en materia de Responsabilidades Administrativas, dependientes del mismo tribunal, y ante las cuales se llevaría el procedimiento disciplinario para la aplicación de sanciones administrativas.

Ante estas iniciativas, la responsabilidad de los miembros del servicio público federal se regiría por un procedimiento detallado, explicito y con diversas etapas en las que se fincan derechos y obligaciones procesales tanto para el servidor público sujeto a procedimiento administrativo, así como para la dependencia o entidad que pretende sancionarlo.

CAPITULO 5

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS CONTENIDA EN LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.

Para iniciar en el estudio de la responsabilidad de los miembros del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, es preciso partir de lo contenido en el artículo 14 penúltimo párrafo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que "La responsabilidad de cada integrante del comité quedará limitada al voto o comentario que emita u omite, en lo particular, respecto al asunto sometido a su consideración, con base en la documentación que le sea presentada. En este sentido, las determinaciones y opiniones de los miembros del comité, no comprenden las acciones u omisiones que posteriormente se generen durante el desarrollo de los procedimientos de contratación o en el cumplimiento de contratos".

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la responsabilidad implica una obligación. Para el caso de los miembros del Comité, esta obligación conlleva diversas acciones a tomar.

Por un lado, a la observancia de las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, así como al Manual de Operación del Comité de adquisiciones que al efecto emite cada dependencia o entidad. Dicha observancia debe ser respecto de la obligación del funcionario público de ejercer correctamente su función encomendada en el seno del propio comité, es decir, a no evadir en el uso de sus atribuciones y cumplir a cabalidad con los compromisos que asume y a no tomar atribuciones que no corresponden a su cargo.

En otro sentido, y es el que enfatiza el artículo transcrito, alude a la obligación que asume el miembro del comité, de hacer una valoración razonada y adecuada, del asunto que se somete a su consideración, mismo que se exteriorizará mediante un voto o comentario.

Al hacerse mención que la valoración del comité deba hacerse mediante un voto o comentario, se hace necesario que cada miembro del comité con derecho a voz y voto manifieste las consideraciones que estime pertinentes y emita un voto aprobatorio, en un primer caso, o aún cuando emitiendo los comentarios y consideraciones que estima convenientes, no emita su voto, en un segundo caso.

Esto implica que el funcionario público reconoce que durante su actuación en el comité, representa no sólo a su persona mediante el cargo o función que desempeña, sino además, el medio de fiscalización y control de los recursos con que cuenta la federación, siendo el vehículo que el legislador consideró idóneo para estimar que su determinación, en un sentido o en otro, redundará en mayores beneficios para la administración que representa; o que la aprobación del asunto en cuestión, no se encuentra debidamente justificada o existe la posibilidad de sufrir algún daño para la administración en caso de aprobarse, absteniéndose en consecuencia de emitir su voto.

Al dictar que esa responsabilidad será particular de cada miembro, presupone que cada voto o comentario que emita el miembro del comité será tomado en cuenta para la decisión final del cuerpo colegiado. Que de los documentos presentados, las consideraciones vertidas en el seno del comité y de las valoraciones particulares que ha realizado al respecto, el funcionario emite un voto o comentario que se tomará como la responsabilidad particular que asume. Aún cuando su opinión sea escuchada, desafortunadamente en la práctica de funcionamiento de los comités, las decisiones son tomadas por mayoría de votos, dejando de lado el señalamiento del sentido de la manifestación que realizó cada miembro del comité, y por consiguiente, en el acta que se levanta al respecto, no se incluye la anotación de quienes emitieron votos a favor o pronunciamientos en

contra y abstenciones del voto. Esto sería fundamental para, en caso de fincar algún tipo de responsabilidad, delimitar el tipo y grado de falta que cometió u omitió el servidor público, ya que de otro modo, sin tener un documento donde se precise el pronunciamiento hecho en la sesión, la responsabilidad recae en todos los miembros del comité, hayan o no votado, lo cual contraviene la intención del legislador de delimitar valoraciones de responsabilidad, sentido de esta parte del artículo.

Es de remarcarse la necesidad de que el acta que se levante como constancia de la celebración del comité, contenga los señalamientos pertinentes del sentido del voto y los pronunciamientos de los miembros del comité, y la misma sea rubricada y firmada por todos los asistentes, aún los invitados que tengan una injerencia relevante o hayan auxiliado al comité en el sentido de la determinación que tome, a efecto de que todos se den por enterado de lo asentado en ella y de las repercusiones jurídicas de su actuación.

Por otra parte, la documentación que sea entregada al Secretario Técnico para su integración en la carpeta del comité y presentada a dicho órgano para su análisis, será responsabilidad del área que la formule, de conformidad al primer párrafo del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, mismo que indica: "La información y documentación que se someta a la consideración del comité serán de la exclusiva responsabilidad del área que las formule". Sin embargo, este artículo no indica el procedimiento a seguir en caso de que la documentación sea insuficiente o a juicio del Secretario Ejecutivo o el Secretario Técnico o de alguno de los integrantes del comité, deba complementarse o corregirse de forma alguna, ya sea previo a la realización de la sesión del comité o en el acto mismo. Esto es relevante, ya que la falta de información al comité pudiera implicar negligencia por parte del área que formula la información o responsabilidad al encargado de integrarla, al omitir información de importancia o de integración obligatoria, para su consideración, por ejemplo el oficio que demuestre que se cuentan con recursos presupuestales suficientes para suscribir el compromiso o un

comparativo de precios que refleje una diferencia en beneficio de la administración pública entre los costos del servicio del mercado y los ofertados, o los documentos que tendría por objeto justificar que la contratación con determinado proveedor o persona es la idónea y en caso de no presentarse, no sea debidamente requisitado mediante el formato requerido por el comité o se encuentre incompleto, pueda subsanarse con oportunidad, a efecto de no retrasar la contratación, lo que implicaría replantear nuevamente plazos de ejecución del servicio o programas de trabajo que ya se tenían definidos, con sus consecuentes retrasos y posible aumento de los costos estimados

Por lo anterior, la información que se entregue para el análisis de asuntos del comité, deberá entregarse de acuerdo a los formatos establecidos previamente, debidamente firmados y rubricados por el responsable del área que los emite, procurando allegarse de toda aquella documentación que pudiera resultar relevante o con el propósito de ilustrar de mejor manera a los miembros del comité el planteamiento del asunto realizado. La documentación deberá ser recibida por el Secretario Ejecutivo y entregado al Secretario Técnico del comité con la debida oportunidad para que éste lo examine y valore y en caso aprobatorio proceda a su integración en el expediente y orden del día y sea entregada a los miembros del comité con una anticipación de dos días hábiles para reuniones ordinarias y un día hábil para las extraordinarias, para su análisis y consideración, lo anterior para estar de conformidad a la fracción IV del artículo 17 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Aún cuando la responsabilidad de la documentación enunciada en el párrafo anterior, así como toda información y documentación que sea sometida al comité es de exclusiva responsabilidad del área que la formula, de conformidad al primer párrafo del artículo 19 del Reglamento, sería conveniente proporcionar la facultad al Secretario Ejecutivo, por medio del Secretario Técnico, de las atribuciones necesarias para el establecimiento de normatividad suficiente que dicte la

documentación mínima que deberá entregar cada área, así como sus formatos respectivos, a fin de evitar pérdida de tiempo al comité al analizar documentación incompleta, sin la formalidad requerida o sin las justificaciones respectivas, lo que acarreará indudablemente el aplazamiento del asunto a tratar hasta contar con la información faltante o en el peor de los casos, su rechazo definitivo. Este procedimiento evitaría que las áreas formulen documentación incompleta, errónea o sin la forma requerida, obligándolas a programar con mayor oportunidad los asuntos y allegarse de los documentos precisos para su votación. Cualquier anomalía que sea detectada por el Secretario Ejecutivo, o por el Secretario Técnico, sería subsanada con oportunidad e integrada a tiempo para su consideración.

De la misma manera, para los informes trimestrales de los asuntos dictaminados a los que se refiere el artículo 22 fracción IV de la LAASSP y que detalla el artículo 18 del Reglamento, aún cuando del artículo 19 de este último ordenamiento se entiende que es responsabilidad del área que la formula, se debe facultar al Secretario Ejecutivo a su revisión y que determine si deba de complementarse o corregirse si detecta que la información presentada es insuficiente, errónea o si no se entrega en el formato establecido. Los informes se presentarán por el Presidente del comité dentro de los primeros quince días de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, incluyendo la información de las licitaciones públicas, así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y contendrán como mínimo los aspectos que, conforme a la letra del artículo, son los siguientes:

- I. Los procedimientos de contratación que conforme el artículo 41 de la Ley haya sido dictaminados favorablemente por el comité, así como los de las licitaciones públicas celebradas. En ambos casos, se incluirán los avances respectivos hasta la formalización del contrato correspondiente.
- II. Los contratos en los que el proveedor haya incurrido en atraso, y los supuestos en que se haya autorizado diferimientos en los plazos de

- entrega de los bienes o de prestación de servicios, precisando a los que haya aplicado la penalización respectiva, así como los casos en que se haya agotado el monto máximo de penalización.
- III. Las inconformidades recibidas, a fin de que el comité cuente con elementos para proponer medidas tendientes a subsanar las deficiencias que, en su caso, estuvieren ocurriendo en las áreas encargadas de realizar los procedimientos de contratación
 - IV. El estado que guarden los procedimientos de aplicación de las garantías por la rescisión de los contratos o por el no reintegro de anticipos, así como tratándose de dependencias, en su caso, el cumplimiento de envío a que se refiere el artículo 143 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, y
 - V. Los porcentajes de las contrataciones formalizadas de acuerdo a los procedimientos de contratación a que se refiere el artículo 42 de la Ley. En estos casos no será necesario detallar las contrataciones que integran los citados porcentajes.

El párrafo antepenúltimo del artículo 14 del reglamento de la Ley de Adquisiciones, establece que las determinaciones y opiniones de los miembros del comité no comprenden las acciones u omisiones que posteriormente se generen durante el desarrollo de los procedimientos de contratación o en el cumplimiento de los contratos, con lo que deslinda de responsabilidades a los miembros del comité para la aplicación de sanciones en los que incurren tanto la persona adjudicada a una contratación, arrendamiento o servicio, por ejemplo por la entrega sin las especificaciones requeridas o por atraso en su cumplimiento, así como en la obligación del área encargada de vigilar y obligar el total cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos por ambas partes.

Por otra parte, el artículo 14 fracción II párrafo dos, dispone que: "Los integrantes del comité con derecho a voz y voto podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que deberán tener el nivel jerárquico inmediato inferior, y sólo podrán participar en ausencia del titular". Lo anterior nos indica que cuando por

ausencia del integrante titular del comité de adquisiciones, designe y comparezca su suplente, debería tener las mismas atribuciones y responsabilidades que el integrante titular, ya que en ese caso asume las funciones y obligaciones del titular, obteniendo para ello capacidad de decisión para la toma de decisiones y emitir sus opiniones, haciendo del conocimiento de su superior jerárquico inmediato. En ese sentido, al hacer necesario que el miembro suplente haga del conocimiento de su titular, el sentido de sus resoluciones y el resultado de su actuación, se abre la posibilidad para que en un momento dado y si el caso lo amerita, el titular ratifique o corrija la opinión emitida por su suplente, debiendo presentarse por escrito y hacerse del conocimiento del comité en su sesión próxima siguiente, para hacer público su pronunciamiento particular, expresando al comité las consideraciones para los efectos que sean pertinentes.

Si bien es cierto que dentro de los miembros asistentes al comité se permite la asistencia de un servidor público designado por la Secretaría de la Función Pública, que fiscalice el funcionamiento del comité y la actuación de sus miembros, así mismo fungir como asesor, sin derecho a voto pero con voz, de conformidad a lo establecido en el inciso c) de la fracción II del artículo 14 del Reglamento, en la práctica su participación es nula y en la operación de los comités, no se informa con la debida oportunidad a dicha secretaria de la realización de sesión del comité, por lo que la secretaria a través de su representante no interviene de forma alguna, recayendo la responsabilidad de la verificación del cumplimiento de la normatividad en los órganos internos de control o las contralorías internas de las entidades, las cuales en muchas ocasiones, omiten recomendaciones o en determinadas situaciones, eximen a los miembros del comité de la obligación de observancia de las reglas de procedimiento y normatividad aplicable, ya por desconocimiento mismo de la normatividad aplicable, ya por negligencia de su parte.

La fracción VIII del artículo 17 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que en el punto relativo

a asuntos generales, sólo podrán incluirse asuntos de carácter informativo, ya sea de seguimiento de contratación, resultado de acuerdos o información de toda naturaleza que deba ser de conocimiento del comité, lo que se traduce en que no podrán presentarse en este punto, asuntos que contengan puntos en los que deba recaer pronunciamiento del comité, por ejemplo aquellos cuya adjudicación se fundamente en el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones o los asuntos cuya contratación se haya iniciado sin dictamen del comité. En los supuestos anteriores, la responsabilidad de su presentación recae directamente en el Secretario Ejecutivo que autoriza su incorporación dentro del orden del día, ya que la Ley no determina el servidor público facultado o si es éste último quien determina el carácter informativo de tal documentación, o en su caso, hacer la aclaración de que la documentación es de carácter informativo, siendo el área que lo presenta quien lo determina y solicite se incorpore en el apartado de asuntos generales, haciéndose responsable total de la veracidad y seguimiento de los datos proporcionados.

Las contrataciones que se adjudiquen directamente, a juicio del titular de la dependencia o entidad que ejerza su facultad de no someterlo al proceso de licitación, con fundamento en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, deberá incluir un reporte de dicho procedimiento en los informes trimestrales que se presentan al comité, por lo que será responsabilidad del mismo la omisión de la información y en cuyo caso, será acreedor a la sanción que corresponda.

Para la imposición de las sanciones que procedan, el artículo 62 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, confiere a la Secretaría de la Función Pública la facultad de investigación y su aplicación a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones y su Reglamento, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hoy derogada por la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El artículo 63 de la misma ley establece que las responsabilidades ya contenidas en el mismo serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos, lo cual esta en concordancia con lo dispuesto en la fracción III, segundo párrafo, del artículo 109 constitucional.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos que deban observar la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como lo son los miembros del comité de adquisiciones, el artículo 64 de dicha Ley indica que no se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiere dejado de cumplir. Asimismo, establece que no se considera que el cumplimiento es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades o medie requerimiento, vista, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas.

Aplicando el sentido de la ley citada en el párrafo anterior a la responsabilidad de los miembros del comité, es indudable que los mismos no serán responsables por motivos de causa mayor o caso fortuito, ya que los primeros son en virtud de causas externas a la voluntad del ser humano, y los segundos no es posible preverlos, o previéndolos, se espera que no sucedan. Sin embargo, la forma espontánea a que se refiere es muy subjetiva, ya que si bien es cierto que se refiere a un acontecimiento súbito, del que no se tenía conocimiento previo, no esta definida en esta ley lo que se debe entender por espontáneo, ni en alguna otra legislación aplicable y no obstante que sólo establece los casos de excepción en los que no se considera espontáneo, deja abierta la posibilidad de que sea el mismo servidor público, su superior o el área de contraloría el que estime cuando calificarlo de esta manera, propiciando una forma de corrupción o encubrimiento de responsabilidades del mismo servidor o aún más grave, de los encargados de supervisión y aplicación de sanciones administrativas.

Asimismo, dentro del mismo artículo señala que "no se considera que el cumplimiento es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las

autoridades o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas". No establece lo que deberá entenderse por autoridad, ni quien tiene tal carácter, o bien quien esta facultado para emitir el requerimiento, vista, excitativa o cualquier otra gestión, ya que se podría entender como tal, desde cualquier mando medio un superior jerárquico, cualquiera de los miembros del comité, pasando por supuesto por la Contraloría Interna o la Secretaría de la Función Pública, hasta cualquier persona que tenga cierto conocimiento o representación dentro de la dependencia o entidad.

CONCLUSIONES.

1. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es un cuerpo colegiado dotado de atribuciones para adquirir, arrendar o contratar la prestación de servicios que requieran las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
2. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se forma por servidores públicos con funciones determinadas con motivo de su encargo, los cuales tienen la facultad de decisión sobre los asuntos que le son menester conocer al comité. Dichos servidores públicos asumen la responsabilidad limitada de emitir su voto o comentario respecto de los asuntos que versan sobre el comité.
3. En las determinaciones que tome el miembro del comité, deberá reconocerse como el medio para determinar el beneficio o perjuicio que pudiera causar el asunto a tratar en la administración pública, convirtiéndose en órgano de fiscalización y decisión de la administración pública, con facultades emitir lineamientos y formular acuerdos en los ámbitos de su competencia.
4. En cada sesión de comité, se levantará un acta en donde se señale el sentido del acuerdo tomado por los miembros del comité con derecho a voto, así como las oposiciones y abstenciones de emitir su voto y los comentarios relevantes en cada caso. En virtud de lo anterior, debe reformarse la fracción VII del artículo 17 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público, a efecto de indicar la responsabilidad del Secretario Ejecutivo del Comité, de asentar en el acta, bajo su responsabilidad, las consideraciones antes señaladas, a fin de establecer de manera precisa, la responsabilidad de los miembros del comité respecto de sus determinaciones y pronunciamientos.

5. Debe indicarse en el primer párrafo del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que el Secretario Ejecutivo, que podrá apoyarse en un Secretario Técnico será el responsable de informar a cada área, el formato y la documentación mínima que deberá presentar para someter a la consideración del comité un asunto, siendo su responsabilidad la información u documentación que presente u omita.

6. En ausencia de los miembros titulares del comité, los suplentes que sean nombrados asumirán una responsabilidad solidaria con los titulares, respecto del voto o comentario que emitan u omitan, sin perjuicio de que el titular, en la reunión próxima del comité, corrija el pronunciamiento emitido por su suplente en el acta de esa sesión del comité, se asiente la corrección o formule fe de erratas al respecto.

7. Se deberá establecer en la fracción VIII del artículo 19 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la responsabilidad que asumen tanto el Secretario Ejecutivo, así como el área que lo solicite, la inclusión en el punto de asuntos generales del orden del día del comité, de asuntos sobre los cuales deba decidir el comité o contrataciones que se hayan efectuado con anterioridad a la celebración de la sesión del comité y sin su consentimiento, por lo que en este punto sólo se incluirán cuestiones de carácter informativo.

8. Debe definirse en el artículo 64 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo que deberá considerarse como "observación espontánea del precepto que se hubiere dejado de cumplir", ya que es un concepto normativo indeterminado que se deja al arbitrio del servidor público la interpretación de en cuáles casos apegarse a este supuesto, propiciando corrupción o encubrimiento de delitos administrativos.

9. En el mismo precepto, se deberá establecer con precisión, quien se considera como autoridad que pueda solicitar requerimientos, vistas, excitativas o cualquier otra gestión para solicitar documentación que acredite la omisión en que incurrió el comité de adquisiciones o alguno de sus miembros, ya que se debería de considerar como tales sólo a los órganos internos de control y quejas, a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública.

10. Se debe impulsar la profesionalización constante de los miembros del comité, para procurar que sean funcionarios públicos con la capacidad, experiencia y de ser posible, una trayectoria reconocida dentro de la función pública quienes integren dicho órgano colegiado.

BIBLIOGRAFÍA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2a. Edición. Editorial Porrúa 1993.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo Dr. Introducción a la Administración Pública Segunda edición Editorial Mc Graw Hill, México 1993.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1998.
- BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. Traducción de Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica. 3ª edición. México 1971.
- BUSTAMANTE Jorge A. et al. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México Primera Edición, Miguel Ángel Porrúa Librero-editor, México, 1985.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La reforma Administrativa en México (su difusión, análisis y defensa) Primera Edición, Miguel Ángel Porrúa Librero-editor, México 1982.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. 4ª edición México, 2001.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, et al. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Porrúa, México 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo Contratos. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 2000.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo 36ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1997.
- GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Derecho Administrativo. Tomo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 1997.
- GUERRERO, Omar. Teoría de la Administración Pública Primera Edición, Editorial Harla, México 1993
- GONZÁLEZ COSIO, Arturo. El poder Publico y la Jurisdicción en materia administrativa en México. 2a Edición. Editorial Porrúa 1982
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa, México 1993.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer curso. Primera impresión. HARLA S.A. de C.V. México, 1991.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1999.

MUÑOS AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública I Sexta reimpresión . Fondo de Cultura Económica, México 1983.

OCAÑA, Morell. Curso de Derecho Administrativo. Primera Edición, Aranzadi Editorial, Pamplona, España1996.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría del Derecho. Editorial Porrúa. México.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. La Organización Administrativa: Tendencias y Situación Actual. Primer Edición. Editorial Comares, Granada, España 1998.

PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 2000

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones. T.III. Editorial Porrúa. México.

SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V México. 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo 2. 15a. Edición. Editorial Porrúa, México1992.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 15a. Edición. Editorial Porrúa. México1992

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis El Control de la Administración Pública en México. Primera Edición U.N.A.M. México 1996.

VERNENGO J. Roberto Curso de Teoría General del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1976.

VILLALOBOS, Ignacio Derecho Penal Mexicano Editorial Porrúa S.A. 2ª. Edición, México 1998

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley de Instituciones de Fianzas

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Ingresos 2003

Presupuesto de Egresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal 2003

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público