



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MODELO DE MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA PROGRAMACIÓN,
PRESUPUESTACIÓN, ADQUISICIÓN, RESGUARDO Y DISTRIBUCIÓN DE
BIENES DE CONSUMO Y ACTIVO FIJO EN EL GOBIERNO FEDERAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

VÁZQUEZ TORRES OSCAR

ASESOR: ABRAHAM MELNIK IDI



CD UNIVERSITARIA SEPTIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE.

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.	01
II. JUSTIFICACIÓN.	02
III. OBJETIVOS.	03
1.- MARCO DE REFERENCIA.	04
1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06
1.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	08
1.3 Reglamento del a Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	09
1.4 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	10
1.5 Presupuesto de Egresos de la Federación.	11
2.- PROGRAMACIÓN.	14
2.1 Integración del Programa Anual de Necesidades.	16
2.2 Integración del Programa Anual de Inversión.	18
2.3 Presupuestación, Programación y Clasificación del Gasto por Partida de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto y Catálogo de Adquisición de Bienes Muebles y Servicios (CABMS).	19
2.4 Autorización de suficiencia presupuestal de bienes de consumo.	22
2.5 Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la Adquisición de bienes de activo fijo.	23
2.6 Elaboración de requisición de compra.	24

3.- PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES.	26
3.1 Licitación Pública Nacional o Internacional.	27
3.1.1 Convocatoria para la licitación pública.	30
3.1.2 Elaboración y publicación de bases y anexos.	31
3.1.3 Junta de aclaraciones.	32
3.2 Invitación a cuando menos tres personas.	33
3.3 Adjudicación directa.	35
3.4 Evaluación de las ofertas técnicas.	36
3.5 Evaluación de las ofertas económicas.	38
3.6 Fallo.	39
4.- CONTRATOS.	42
4.1 Elaboración de carta pedido.	45
4.2 Verificación y trámite de pago.	46
5.- RESGUARDO Y ALMACENAMIENTO.	51
5.1 Recepción y registro de entrada de los bienes.	53
5.2 Estibado y resguardo.	56
5.3 Registro de salida.	57
5.4 Inventario, evaluación y control de las existencias en los almacenes.	58
6.- DISTRIBUCIÓN.	61
6.1 Solicitud de bienes por las unidades administrativas.	61
6.2 Medidas de control.	63
CONCLUSIONES.	64

ANEXOS

73

BIBLIOGRAFÍA.

77

INTRODUCCIÓN

Con base a la experiencia obtenida en el manejo de recursos materiales y los conocimientos adquiridos durante el estudio de la carrera de administración pública, he podido palpar la necesidad de contar con un documento que oriente en los diversos pasos o etapas que sigue el proceso del manejo de recursos materiales desde la programación hasta la distribución de los insumos requeridos por el sector público centralizado para el buen desempeño de sus funciones. En primer plano tenemos un amplio marco normativo regulador de este proceso y un limitado conocimiento por parte del personal involucrado; por otro lado, nos enfrentamos a una discrepancia entre Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios emitido por la Secretaría de la Función Pública, con relación a la asignación de las partidas presupuestales y la falta de monitoreo y actualización, lo cual origina una distribución errónea en la afectación de partidas; con relación a la evaluación de las ofertas técnicas y económicas del proceso de adquisición, se debe capacitar al personal responsable para que realice una verificación y análisis especializado para la obtención de artículos de buena calidad, económicos y que no alteren el desarrollo sustentable del país a fin de proteger los recursos naturales; respecto al reaprovechamiento y control de los recursos materiales, considero que se debe de informar adecuadamente al personal para la aplicación de efectivas políticas de control, en lo que se refiere a la recepción, almacenamiento y custodia de los bienes hay una deficiente verificación de la calidad y cantidad de los insumos recibidos de acuerdo a los contratados, también nos enfrentamos a una limitada preparación y supervisión del personal sobre aspectos relacionados con el manejo de almacenes, lo que origina posibles fallas de los servidores públicos por recibir insumos de dudosa calidad y con especificaciones diferentes a los contratados. En respuesta a lo anterior, el presente modelo de manual de procedimientos es una guía práctica que encamine al personal operativo de las unidades administrativas responsables del manejo de bienes de consumo y de activo fijo a cumplir con sus funciones y optimizar los recursos.

JUSTIFICACIÓN

Considero el análisis de este tema de gran relevancia e interés en mi persona, para los estudiantes e investigadores de la administración pública, así como para los servidores públicos que tienen que ver con el manejo de los recursos materiales a cualquier nivel, con integridad, transparencia y en apego al marco normativo que regula estas acciones, he podido constatar la importancia de contar con un modelo de manual de procedimientos para el manejo de los recursos materiales aplicable en todas las dependencias del gobierno federal que sirva como guía y sienta las bases para la posible complementación con otros documentos más específicos de acuerdo a las necesidades y circunstancias de cada dependencia, a fin de lograr un mayor y mejor control de los bienes al servicio del estado.

Con este trabajo, se pretende beneficiar a todos aquellos servidores públicos involucrados en las áreas de programación y presupuesto, adquisiciones, mercadotecnia y almacenes de la administración pública centralizada, los cuales se enfrentan a serios problemas como resultado de los cambios constantes en los procesos y el marco jurídico que regula estas acciones, al no contar con un documento que contenga información clara, sencilla y con los suficientes elementos que lo encaminen a realizar cada una de las acciones involucradas en el proceso para no caer en posibles tentaciones, y faltas administrativas los cuales se manifiestan en la generación de vicios que obstaculizan el buen funcionamiento de los servidores públicos, los cuales pueden incurrir en delitos penales.

OBJETIVOS

En el presente modelo de manual de procedimientos se tiene la finalidad de plantear en forma sencilla, sistemática y práctica las acciones involucradas en el manejo de los recursos materiales y tiene como objetivos:

- Conocer el régimen de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como los lineamientos para la presupuestación, programación y manejo de bienes.
- Plantear los mecanismos de las diversas formas de adquisición de bienes, así como la transmisión electrónica de datos a través de Compranet.
- Conocer los mecanismos adecuados para la elaboración de cartas pedido y recepción de materiales.
- Delimitar las acciones para la conservación y custodia de los insumos primarios en los almacenes.
- Proponer acciones adecuadas para el registro de entradas, salidas y levantamiento de inventarios periódicos y aleatorios.
- Plantear medidas de control correspondientes para la efectiva distribución.

La delimitación de funciones, agilización de procesos transparentes, implementación de los recursos tecnológicos, la disminución de tiempos y procesos, ahorro de recursos financieros, adquisición de bienes de mejor calidad, es el resultado de la aplicación adecuada del presente manual y son complementos de los objetivos que se pretenden obtener, el cual surge a partir de la necesidad de plantear un documento que considere los procesos más efectivos apegados al marco jurídico de la administración pública centralizada que sea aplicable y que sirva de guía al personal operativo que labora en cualquier dependencia del gobierno federal centralizado en la administración de recursos materiales y desconoce las acciones y el marco normativo para la programación, presupuestación, adquisición, resguardo y distribución de bienes de consumo y activo fijo.

1. MARCO DE REFERENCIA

En este primer capítulo, se hace referencia a las disposiciones jurídicas más relevantes para la administración pública centralizada, con relación a los procesos involucrados desde la programación y adquisición hasta el manejo y distribución de los recursos materiales de consumo y de inversión que hace el gobierno federal para el cumplimiento de sus funciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace mención del manejo de los recursos económicos y los mecanismos para que el estado realice los procesos de compra en forma efectiva y de acuerdo a las disposiciones y recursos financieros que se tienen. En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se encuentran establecidos los ordenamientos regulatorios para la planeación, programación, presupuestación, contratación y control de las adquisiciones y arrendamientos de artículos de inversión y servicios de cualquier índole. El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, plantea lineamientos para el buen cumplimiento de la Ley de Adquisiciones. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal regula las acciones al ejercicio del gasto corriente, así como todas aquellas que correspondan a la programación, contabilidad y gasto público, con el objeto de verificar y aplicar acciones efectivas en el control de los recursos financieros durante la adjudicación de contratos.

Cabe mencionar, otras disposiciones no menos importantes de las que se retoman con amplitud en este capítulo, las cuales se encuentran orientadas a normalizar las acciones de los servidores públicos involucrados en el manejo de los recursos materiales y financieros al servicio de los órganos centralizados del gobierno federal.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como todas sus reformas en las que se sientan las bases de Organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de acuerdo a esta ley, Presidencia de la República, Secretarías de

Estado y, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

- Con relación al manejo y control de los recursos financieros, obligaciones y sanciones por parte de los servidores públicos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, se realizó una reforma el 13/03/2002, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos para la publicación de las convocatorias para los concursos de adquisiciones y obras públicas. Este acuerdo establece los lineamientos para transferir la información a la Secretaría de la Función Pública en su sistema de compranet, referente a los procedimientos que se llevarán a cabo por las dependencias y entidades de la administración pública con relación a los procesos de la licitación pública conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como los requisitos y documentación requerida a los proveedores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Abril de 1997.
- Oficio Circular No. SP/100/1644/97, dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, relativo a la forma y término en que deben ser enviados a la Secretaría de la Función Pública, la convocatoria y bases de las licitaciones públicas que se lleven a cabo.
- El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal tiene por objeto las disposiciones generales, la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal, así como de las cuentas de la Hacienda Pública Federal a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este tema hago mención, a grandes rasgos, de algunos de los más importantes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionados con el tema de investigación, sin duda alguna, son la base para la creación de otras Leyes o Reglamentos que retoman estas acciones y las complementan en forma más específica, considerando diferentes factores y circunstancias de los servidores públicos que tienen que ver con los recursos materiales y financieros, con el objeto de regular sus acciones con responsabilidad dentro del marco normativo.

“Los artículos que tienen efecto en la administración de los recursos materiales son diversos. De manera específica es el artículo 134 Constitucional el que establece los criterios generales para su ejercicio. A partir de esta disposición fundamental se deriva la normatividad complementaria en esta materia”.¹

De acuerdo con la cita a partir del artículo 134, emanan los elementos complementarios de las disposiciones reguladoras para el manejo y control de los recursos materiales, así como las disposiciones que prevén anomalías por parte de los servidores públicos. Textualmente establece lo siguiente:

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

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

¹ Rubio Enríquez, Ernesto. *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, INAP, México, 2002, Pág.65.

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución”.²

Los Artículos 25 y 26 hacen referencia a la Rectoría del Estado para garantizar el desarrollo nacional y planear la actividad económica, verificar el efectivo cumplimiento de los programas y la justa distribución de los recursos y concede al Poder Ejecutivo la facultad de determinar los organismos responsables del proceso de planeación.

El Artículo 113, habla de "Las Leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".³

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título séptimo, Artículo 134, México, última edición.

³ *Ibidem*. Título cuarto, Artículo 113

El Artículo 126, considera nulo el pago a aquellas adquisiciones, convenios o contratos que no se encuentren dentro de la programación o presupuestación correspondiente.

1.2 LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Esta ley se publicó el 4 de enero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, y se conforma de siete títulos, diez capítulos, setenta y tres artículos y cinco transitorios.

“Es de orden público y tiene por objeto regular todas aquellas acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen”.⁴

En esta ley, se contemplan los lineamientos a considerar, para que el Gobierno Federal realice las adquisiciones de acuerdo a la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en cuenta los recortes y ajustes pertinentes, las prioridades y políticas de austeridad y racionalidad en el ejercicio del presupuesto, las acciones previas, calendarización física y económica, objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

Con relación a la adquisición y contratación de bienes y servicios, se establecen los lineamientos normativos que regulan todas las acciones de negociación con proveedores; considerando los procesos que se deben llevar a cabo antes de cualquier contratación, de esto se derivan las diferentes formas que tiene el Gobierno Federal para hacerse de los insumos materiales de consumo y de inversión, de acuerdo a los métodos de compra: Licitación pública, Invitación restringida a cuando menos tres personas y Adjudicación directa.

⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, Título primero, Capítulo Único, Artículo 1. (última reforma aplicada 13/06/2003).

Por otro lado, se consideran aquellos hechos malintencionados por parte de los servidores públicos y los proveedores de bienes y servicios, los cuales son acreedores a sanciones administrativas o económicas de acuerdo al daño y perjuicio que se origine con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en contra del patrimonio del gobierno federal, así como a los propios particulares, los cuales son considerados en la ley.

1.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Este reglamento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación por el Poder Ejecutivo el 20 de Agosto de 2001, entró en vigor el 19 de septiembre del mismo año y se encuentra integrado por cinco títulos, tres capítulos y ochenta y tres artículos, de los cuales menciono los más relevantes.

“El presente reglamento, tiene por objeto establecer las disposiciones que propicie el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”.⁵

El Artículo 1, tiene como propósito ordenar los conceptos y disposiciones para una efectiva aplicación e interpretación de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El Artículo 22, establece los lineamientos de la licitación pública, el proceso inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, y la conclusión es el fallo.

Referente a las excepciones a la licitación pública, el artículo 51 considera la importancia de hacer del conocimiento público la decisión de la dependencia de no celebrar una licitación pública para la adquisición de ciertos bienes, de acuerdo al análisis, se compraran mediante el proceso de invitación a cuando menos tres proveedores o adjudicación directa.

⁵ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título primero, Capítulo Único, Artículo 1.

Se llevarán contratos abiertos de acuerdo a la adquisición de bienes que lo requieran y lo justifiquen, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el artículo 56 con cantidad o presupuesto mínimo y máximo autorizado por capítulo y partida.

Con relación a los daños y perjuicios causados por motivo de una presunta infracción o falta de cumplimiento de la ley, los artículos 69 y 70, hacen mención de las sanciones previstas y sujetándose en lo dispuesto a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

1.4 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

“Esta ley, norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal; establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo a la deuda pública, y por concepto de responsabilidad administrativa, que realizan los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial”.⁶

A continuación, hago mención de los elementos más relevantes considerados en esta ley de acuerdo al tema de investigación.

El Artículo 4, se refiere a las directrices y planes del desarrollo económico y social que estipule el Poder Ejecutivo son la base para la Programación del Gasto Público Federal.

El Artículo 13, hace mención al ejercicio del presupuesto destinado al gobierno federal, se fórmula de acuerdo a los objetivos, metas y unidades administrativas responsables de su ejecución.

El Artículo 25, plantea que de acuerdo al gasto federal será la cantidad autorizada de recursos económicos autorizados para las partidas y programas presupuestales.

⁶ Rubio Enríquez , Ernesto. Op. Cit. Pág. 67.

En caso de presentarse alguna falta o irregularidad por parte de los servidores públicos, se aplicarán las sanciones correspondientes de acuerdo a la falta en que incurran.

1.5 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

En apego al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción VI, la Cámara de Diputados será la responsable de analizar y autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación considerando las contribuciones que deban determinarse, así como la revisión de la Cuenta Pública del año anterior.

Las erogaciones, los montos autorizados y disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria son algunos de las disposiciones consideradas en este decreto el cual tiene que ser autorizado a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

A efecto de la adquisición de bienes, es importante considerar los montos máximos autorizados para la compra mediante el proceso de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, ya que es obligación de todas las dependencias no excederse de los montos establecidos.

De acuerdo al marco jurídico descrito en este capítulo que normaliza las acciones y los procesos para la adquisición y manejo de los recursos materiales del Sector Público Federal, considero que cumplen con el objeto para el cual fueron creadas, sin embargo, es importante analizar los aspectos de cambio que se han dado en la administración pública; el uso y la constante innovación de implementos tecnológicos para el manejo de la información, mecanismos automatizados de control y manejo de materiales; acceso a la información de las finanzas públicas y manejo de recursos de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la incursión en el Sector Público de personal con experiencia en el Sector Privado; la difusión y aplicación de acciones en contra de la corrupción el reclamo constante de la sociedad por una

administración más transparente. Son sólo algunos elementos de consideración por parte de las autoridades correspondientes para actualizar el marco normativo de acuerdo a los cambios administrativos.

Sin duda alguna, hago mención de los artículos de la Constitución Política Mexicana que tienen que ver con el tema y que sientan las bases para el buen manejo y control de los recursos al servicio del estado. El artículo 134, nos marca el camino que debe seguir todo servidor público relacionado con el manejo de recursos financieros y materiales en el gobierno federal, se mencionan los valores de ética y honestidad que deben ser bandera de representación de la administración pública.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público requiere una serie de adecuaciones, encaminadas a proporcionar más elementos para proteger los recursos financieros del gobierno federal de abusos por parte de los proveedores y servidores públicos. En lo que se refiere a la adquisición mediante invitación a cuando menos tres personas y a la adjudicación directa, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el artículo 42, plantea que no se deben adjudicar contratos por más del veinte por ciento del monto total del presupuesto anual autorizado a la dependencia, sin embargo, se debe analizar su proceso y viabilidad, para evitar intercambio de favores entre los proveedores y servidores públicos por posibles consideraciones al momento de hacer las invitaciones correspondientes, o en su caso, deben aplicarse medidas previsoras más severas para evitar posibles resoluciones tendenciosas por parte de los servidores públicos al momento de realizar las invitaciones correspondientes o al emitir el fallo.

Con respecto a las sanciones administrativas y económicas que se adjudica un proveedor o servidor público, por la realización de acciones en agravio de los intereses de la dependencia, se deben de aplicar medidas correctivas más severas con el fin de evitar su reincidencia, en esta ley, se deben contemplar algunas medidas previsoras para evitar las posibles anomalías en las cuales

puedan incurrir los servidores públicos como son; fallo inducido por parte del personal de adquisiciones; errónea evaluación física y económica de los servidores públicos a fin de aceptar insumos que no cumplan con los mínimos parámetros de calidad solicitados; protección del medio ambiente y a los recursos naturales, manipulación y proteccionismo en la recepción de documentos que certifiquen la autenticidad en calidad, precio, y procedencia de la empresa y de los bienes por comprar.

Es importante, mencionar que las reformas a las que haya lugar deben de ser apegadas a las necesidades existentes y analizadas detalladamente para cumplir con los intereses personales de ciertos grupos que mantienen un retroceso y deterioro en la administración pública, es un compromiso que deben asumir con responsabilidad, el Poder Legislativo, Órganos de Control y Servidores Públicos, involucrados en el área de recursos materiales.

2. PROGRAMACIÓN

La programación es una de las fases de mayor relevancia en el proceso del manejo de los recursos materiales, ya que la errónea ejecución puede originar graves problemas en la optimización y ahorro de los recursos.

Las necesidades de las dependencias considerando como parámetros los consumos de años anteriores, los recursos económicos, los bienes informáticos de nueva adquisición que utilizan consumibles nunca adquiridos y considerados en sus catálogos internos para la dependencia y los recursos financieros previamente autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los elementos que se deben de examinar para la integración de los programas de adquisiciones.

Es importante realizar una revisión en los inventarios de los bienes existentes en los almacenes con el objeto de evitar compras innecesarias.

Cada una de las unidades administrativas de las dependencias, serán las responsables de hacer llegar al área encargada de programación, dentro de los tiempos establecidos para tal efecto, los requerimientos anuales de los bienes de consumo y de inversión, para cubrir sus necesidades y obtener un efectivo cumplimiento de sus funciones.

La integración de la información proporcionada dará como resultado el denominado Programa Anual de Necesidades (PANE) y el Programa Anual de Inversión (PAI), de acuerdo a las necesidades de las unidades administrativas y en apego al Programa de Austeridad y Racionalidad de los Recursos.

Con carácter informativo y fundamentado en el artículo 21 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, todas las dependencias deben enviar impreso y en disco magnético bajo los términos indicados por la Secretaría de Economía, a más tardar el 31 de marzo de cada año, su Programa Anual de Adquisiciones de Bienes de Consumo y de Inversión,

con excepción de aquella información que por su naturaleza sea considerada confidencial. La Secretaría de Economía será la encargada de difundir los programas de adquisiciones, con el objeto de dar a conocer las posibles compras consideradas por las dependencias, las cuales se pueden modificar, cancelar o suspender y no asumen ningún compromiso de contratación con algún proveedor.

Con fundamento en el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las Dependencias del Gobierno Federal tienen que integrar un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del Reglamento de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, los miembros que lo integran son:

1. Con derecho a voz y voto:

a. El Oficial Mayor, quien lo presidirá.

b. El titular del área responsable de la administración de los recursos materiales, quien fungirá como Secretario Ejecutivo y;

c. Los vocales 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. Los titulares de otras áreas que el Comité considere estrictamente necesario forman parte del mismo, cuando tenga relación con la generalidad de los asuntos materia del Comité y,

II. Sin derecho a voto, pero con voz, los asesores siguientes:

a. Un servidor público designado por el área Jurídica;

b. Un servidor público designado por el Órgano Interno de Control;

c. En su caso, un servidor público designado por el área normativa de la Contraloría (ahora Secretaría de la Función Pública), y

- d. Invitados, los servidores públicos cuya intervención considere necesario el secretario ejecutivo, para aclarar aspectos técnicos o administrativos relacionados con los asuntos sometidos a consideración del comité.⁷

Se hace mención de la integración del comité de adquisiciones, ya que es el encargado de revisar minuciosamente los programas y presupuestos para el ejercicio presupuestal de acuerdo al techo financiero autorizado con eficiencia y responsabilidad para las adquisiciones.

2.1 INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE NECESIDADES.

En el Programa Anual de Necesidades (PANE) se deben considerar todos aquellos bienes de consumo “que por su utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, tienen un desgaste total o parcial, no siendo susceptibles de ser inventariados, dada su naturaleza y finalidad del servicio”.⁸

Considerados en el capítulo 2000 del Clasificador por Objeto del Gasto, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de las adquisiciones de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público.

Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas; refacciones y accesorios, materiales de producción y construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los programas públicos que deban registrarse en el activo circulante de las

⁷ Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título segundo, Capítulo segundo, Artículo. 14.

⁸ Rubio Enríquez, Ernesto. Op. Ct. p.29.

dependencias y entidades. Incluye las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del sector público”.⁹

Con el objeto de integrar el PANE en tiempo y forma, es importante que el área de programación, tome en cuenta los siguientes factores:

- Actualizar los catálogos internos utilizados para el manejo y control de los insumos, de acuerdo a las disposiciones que al respecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Clasificador por Objeto del Gasto) y la Secretaría de la Función Pública (Catálogo de Adquisición de Bienes Muebles y Servicios).
- Difundir a cada una de las unidades administrativas de la dependencia los lineamientos que deberán observarse en materia, de austeridad y racionalidad, a fin de fomentar una cultura de ahorro de recursos, de acuerdo al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Integrar en forma oportuna el PANE, desglosado por partida presupuestal; descripción de las características de los bienes, y código de identificación del artículo.
- Considerar mediante análisis de estudios de mercado y cotizaciones, la información de los precios y calidad de los insumos programados.
- Realizar las investigaciones pertinentes de viabilidad, para la posible adquisición de ciertos bienes reciclados o considerados ecológicos, con la intención de preservar el desarrollo sustentable.
- Contemplar los movimientos, por tipo de artículo y unidad administrativa de consumo e incidencia con ayuda de registros históricos de los almacenes, para no adquirir artículos innecesarios.
- Analizar y realizar los ajustes pertinentes por parte del comité de Adquisiciones, de acuerdo al techo financiero.
- Realizar la calendarización del consumo de cada una de las unidades administrativas.

⁹ Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, Sección tercera, definición de Capítulos.

- Programar tiempo y lugar de entrega de los insumos, por parte de los proveedores los cuales pueden ser en una sola exhibición o parciales.

Cabe señalar, que para la formulación del PANE es importante realizar una adecuada asignación de las partidas presupuestales, de conformidad a lo establecido en el Clasificador por Objeto del Gasto y el Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios, lo que nos permitirá hacer una efectiva transmisión de datos en la máscara de captura del Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios (PAAAS) expedido por la Secretaría de Economía y el Sistema de Compranet de la Secretaría de la Función Pública.

2.2 INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE INVERSIÓN.

De acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto, el Programa Anual de Inversión (PAI) está compuesto por todos aquellos bienes denominados activo fijo o instrumentales. Considerados en el capítulo 5000.

“Bienes instrumentales: son los elementos o medios para el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, siendo susceptibles de registro individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio”.¹⁰

El Capítulo 5000 “Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o institucionales del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria y equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción; y la adquisición de inmuebles incluidos en los contratos mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo,

¹⁰ Rubio Enríquez, Ernesto. Op. Ct. p.129.

incluido en su caso el costo de instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105 instalaciones y obras de construcción especializada”.¹¹

Es importante retomar los elementos mencionados en el inciso anterior para la elaboración del PANE, los cuales son aplicables en la integración del PAI, y a continuación complemento:

- Se deben implementar políticas de reaprovechamiento, de aquellos bienes muebles susceptibles a ser utilizados por las unidades administrativas, a fin de reducir las compras.
- Con relación a los bienes informáticos, se debe de programar para su compra, aquellos que cumplan con la validación del área de informática, de acuerdo a su utilidad, con el objeto de disminuir las compras injustificadas de equipos que reflejan un alto costo.

Así como en el PANE, en la integración del PAI, la inadecuada asignación de partidas presupuestales de acuerdo a las especificaciones técnicas de los bienes y conforme al clasificador, puede originar una mala información del manejo y distribución de los recursos económicos, publicada por la Secretaría de Economía en sus páginas de internet, la cual puede ser consultada por cualquier persona y así conocer las posibles adquisiciones programadas por las dependencias de gobierno.

2.3 PRESUPUESTACIÓN, PROGRAMACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR PARTIDA DE ACUERDO AL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO Y EL CATÁLOGO DE ADQUISICIONES DE BIENES MUEBLES Y SERVICIOS (CABMS).

Para el cumplimiento efectivo de la programación del ejercicio presupuestal del gasto corriente, y homogenizar las compras en el gobierno federal, se debe de

¹¹ SHCP. Clasificador por Objeto del Gasto, Sección tercera, 2003.

realizar la distribución de los recursos de acorde al Clasificador por Objeto del Gasto y el Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios.

La última reforma del Clasificador por Objeto del Gasto fue expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 07 de noviembre del 2003, en este documento se ordenan e identifican en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la administración pública para cumplir con los programas y presupuestos de egresos de la federación, es de carácter obligatorio en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

Los capítulos, conceptos y partidas se encuentran establecidos en el clasificador, los cuales deberán de ser utilizados apropiadamente para la integración de los diferentes programas que se ejecuten, con el objeto de afectar debidamente el gasto corriente con relación a la partida.

Se entiende por capítulo del gasto, el mayor nivel de agregación de este clasificador que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el gobierno federal, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

El Concepto es el nivel de agregación intermedio que identifica en una forma ordenada los bienes, producto de la desagregación del capítulo.

La partida del gasto es el nivel de agregación más específico del clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. A este nivel de agregación se registra el Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

“El gasto corriente son las erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operaciones requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades, cuya adquisición afecta las partidas de gasto de los capítulos de servicios personales, materiales,

suministros y servicios generales de este clasificador, y de los bienes y servicios que corresponden al activo circulante de las mismas.”¹²

El clasificador señala, “para identificar el gasto público por su naturaleza económica, durante el proceso de programación e integración del proyecto de presupuesto de egresos, así como en la etapa del ejercicio, las dependencias y entidades deberán establecer el vínculo, por capítulo, concepto y partida del clasificador, con el componente de la clave presupuestaria correspondiente a la naturaleza económica, conforme a lo establecido en las normas presupuestarias vigentes y considerando la definición de gasto corriente y gasto de capital, señalado en el artículo 3, fracciones XII y XIII de este clasificador”.¹³

Cabe señalar, la importancia que representa la asignación de las partidas presupuestales de acuerdo a las características físicas de los bienes, lo cual es significativo para la distribución presupuestal de los recursos, diferenciando los bienes de consumo y bienes de inversión, elaboración de catálogos internos de control considerando capítulo y partida presupuestal. De aquí se deriva la información enviada a la Secretaría de Economía con respecto a los programas y presupuestos autorizados con la oportunidad de modificarse, ampliarse y cancelarse, de acuerdo a los ajustes a los que haya lugar.

El Catálogo de Adquisición de Bienes Muebles y Servicios (CABMS), emitido por la Secretaría de la Función Pública, tiene como objeto establecer los códigos por partida presupuestal y con fundamento en el clasificador por objeto del gasto, considera todos los bienes y en su caso servicios, que las dependencias contratarán durante el Ejercicio Presupuestal. De acuerdo al CABMS se conjunta la codificación y clasificación de los bienes por licitar, los cuales serán enviados para su publicación en la página de Compranet de la Secretaría de la Función Pública y ser del conocimiento público.

Las dependencias de gobierno deberán asignar códigos de identificación y control adecuado a sus necesidades y a sus sistemas de control, a todos los bienes de

¹² Clasificador por Objeto del Gasto, disposiciones generales, Artículo 3, inciso XII.

¹³ Ibidem. Artículo 7.

consumo y de inversión, en apego al clasificador y al CABMS, tomando en consideración el capítulo y la partida presupuestal. Es importante aplicar correctamente la asignación de las partidas, las cuales serán afectadas en los términos presupuestales y su clasificación, que de ser errónea, puede causar un problema en el manejo del presupuesto.

2.4 AUTORIZACIÓN DE SUFICIENCIA PRESUPUESTAL DE BIENES DE CONSUMO.

Con base al Acuerdo de Egresos de la Federación autorizado en el decreto que apruebe la cámara de diputados a iniciativa del ejecutivo para que en el período de un año, cada dependencia de gobierno disponga de recursos económicos previamente programados, el cual, deberá ejercer de manera responsable y oportuna bajo los términos de tiempo y forma establecidos en el marco jurídico regulatorio.

Con relación a la mención anterior, la asignación del presupuesto y la autorización del PANE clasificados en el capítulo 2000, las dependencias del gobierno federal deberán de calendarizar en términos económicos, los procesos y montos que se han de utilizar considerando las prioridades y el calendario de necesidades de las unidades administrativas.

El área de programación será la responsable de hacer del conocimiento y solicitar mediante oficio, la suficiencia presupuestal de acuerdo al monto total, descripción de las características, justificación y clasificación de acuerdo a la partida de los bienes por adquirir, el área de presupuestación realizará los ajustes correspondientes para evitar excederse en el monto autorizado presupuestalmente por partida, en apego a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en donde plantea la responsabilidad de las dependencias del gobierno federal de elaborar programas con objetivos, metas y unidades responsables el cual se debe de realizar cada año y se fundamenta en el costo de los bienes.

2.5 AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE ACTIVO FIJO.

Con relación a los bienes instrumentales que requiera cualquier dependencia del gobierno federal, y de acuerdo al artículo 92, fracción III del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, se tiene que solicitar mediante oficio de solicitud de autorización para el gasto de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El oficio de autorización tiene que ser enviado por el servidor público autorizado por la dependencia para ejercer los recursos correspondientes a los programas y proyectos de inversión y que estén considerados en el capítulo 5000 conforme al Clasificador por Objeto del Gasto.

“El oficial mayor o el servidor público que designe el titular de la dependencia coordinadora de sector, será responsable de que los oficios de inversión financiada y de liberación de inversión que emita conforme a las fracciones II y III del artículo 92 de este manual, respectivamente, contenga la información siguiente:

- I. El nombre del programa y proyecto de inversión y la clave identificadora conforme al presupuesto de egresos;
- II. Los calendarios de presupuestos, conforme al artículo 15 de este manual;
- III. La unidad responsable que ejecuta el programa y proyecto de inversión;
- IV. La descripción de los bienes por adquirir y/o las obras por ejecutar, cantidad e importe total;
- V. Las fuentes de financiamiento y en su caso el porcentaje, correspondiente;
- VI. El costo total del programa y proyecto de inversión, el desglose del gasto para el año fiscal que corresponda, así como para los subsecuentes ejercicios cuando se trate de programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, asimismo, tratándose de obra pública, las metas y los avances físicos de la ejecución;
- VII. La localización geográfica y,

VIII. Las categorías de inversión cuando se trate de programas y proyectos de inversión financiados por organismos internacionales.

Entre el primer día hábil de enero y el último día hábil de noviembre, el oficial mayor o servidor público que designe el titular de la dependencia deberá informar a la Secretaría, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales sobre los oficios de inversión financiada y de liberación de inversión a que se refieren las fracciones II y III del artículo 92 de este manual y/o sus modificaciones, dentro de los 5 días hábiles siguientes a su autorización. Dichos informes deberán presentarse en forma previa a la licitación y/o ejercicio de los recursos correspondientes”.¹⁴

Es importante ponderar minuciosamente el PAI, a fin de programar sólo aquellos bienes instrumentales que en realidad sean necesarios para cubrir las necesidades de las dependencias, y evitar un gasto innecesario, ya que el capítulo 5000 representa un alto costo presupuestal.

2.6 ELABORACIÓN DE REQUISICIÓN DE COMPRA.

Las requisiciones de compra son la culminación del proceso de programación y el principio para la compra de bienes de consumo y de inversión. En este documento se establece la descripción, presentación; características físicas y técnicas; unidad de medida; cantidad requerida; precio unitario y global estimado y la unidad administrativa que requiere el bien.

Las requisiciones de compra se elaborarán de acuerdo al capítulo y la partida presupuestal con fundamento en el clasificador por objeto del gasto, las cuales contarán con la validación de suficiencia presupuestal por el área encargada de manejar el presupuesto de la dependencia, así como la responsable de integrar los programas y realizar las compras.

“En las requisiciones que se formulen se hará constar la no-existencia o el nivel de inventario de los bienes de las mismas características que se pretenden adquirir o

¹⁴ SHCP, Manual de Normas Presupuestarias, sección III, oficios de inversión, artículo 93.

arrendar. Dicha constancia deberá realizarse con respecto al almacén de la zona geográfica de influencia del área solicitante”.¹⁵

En este capítulo se retoman los elementos jurídicos de mayor relevancia para la integración del PANE y PAI y considero este proceso como el más importante en la eficiencia y manejo de los presupuestos asignados para la adquisición de bienes. Se deben elaborar los programas de acuerdo a las necesidades existentes para el ejercicio presupuestal correspondiente, considerando datos históricos del consumo de las unidades administrativas, con el objeto de definir los requerimientos más precisos y evitar compras innecesarias, se deberá aplicar acciones para obtener una racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que no vayan en decremento de las funciones y objetivos de la dependencia.

Los servidores públicos que intervienen en el proceso de programación, deben ser debidamente capacitados, y conocer ampliamente el marco jurídico que lo regula, con el objeto de evitar cometer faltas administrativas, en perjuicio de la dependencia y de ellos mismos.

Es importante formular una efectiva calendarización física y financiera de los recursos necesarios, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y políticas para la adquisición de los bienes.

¹⁵ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título segundo Capítulo primero, Artículo 12.

3.- PROCESO DE ADQUISICIÓN DE BIENES.

La adquisición de bienes se debe realizar bajo los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad, responsabilidad y honradez que aseguren las mejores condiciones de compra para el gobierno federal.

Con la autorización global y específica del ejercicio del gasto corriente e inversión, las dependencias podrán convocar, adjudicar o contratar la adquisición de los bienes de acuerdo al PANE y PAI.

“Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan:

- I. Licitación pública,
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; forma y tiempo de pago; penas convencionales, anticipos y garantías, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), tomando en cuenta la opinión de la Contraloría (ahora Secretaría de la Función Pública), determinará de acuerdo a lo establecido en esta ley el carácter nacional e internacional de los procedimientos de contratación y los criterios para determinar el contenido nacional de los bienes a ofertar, en razón de las reservas, medidas de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

La Contraloría pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica que establezca, la información que obre en su base de datos

correspondientes a las convocatorias y bases de licitaciones y, en su caso, sus modificaciones, actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de éstas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados, ya sea por licitación, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa”.¹⁶

3.1 LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL O INTERNACIONAL.

El concepto de licitación ha sido tratado por varios autores de los cuales hago mención de algunas reflexiones.

“La Licitación es el procedimiento administrativo, que tiene por objeto seleccionar al contratante de la administración pública, evaluando las condiciones técnicas y económicas, a efecto de determinar la idoneidad del sujeto elegido, verificando que ofrezca las condiciones más convenientes (sobre todo en el precio) para el órgano convocante”.¹⁷

La licitación pública de acuerdo a Serrano, “constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr las condiciones técnicas y económicas para la administración pública”.¹⁸

“La licitación, es el procedimiento que sirve a la administración pública para seleccionar a sus contratantes y es de carácter obligatorio de acuerdo a la norma jurídica que regula dicha actividad”.¹⁹

Con relación a los señalamientos anteriores, la licitación pública es un mecanismo implementado por las dependencias y entidades del gobierno federal para adquirir servicios y bienes de consumo e inversión requeridos para el cumplimiento de sus funciones, dentro de un marco normativo que garantice las mejores condiciones de precio y calidad.

¹⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título tercero, Capítulo I, Artículo 26.

¹⁷ López, José Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, Instituto de Investigación Jurídica. Serie Doctrina Jurídica, Num.4 ,2003, Pág.5.

¹⁸ Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. *La contratación administrativa*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1991, Pág.38.

¹⁹ Rubio Enríquez, Ernesto., Op. Cit, Pág.135.

Dentro de las características de la licitación pública se consideran las siguientes:

- Permite procesos abiertos y transparentes para la adquisición de bienes, ya que puede intervenir un número ilimitado de proveedores participantes.
- Establece procesos claros y determinantes para la asignación del fallo, a favor del proveedor que haya ofrecido las condiciones más ventajosas.
- Busca las mejores condiciones físicas, económicas, técnicas y legales para la administración pública.

De acuerdo con estas características, este mecanismo nos permite realizar procesos más competitivos y honestos entre los proveedores que deben contar con una buena reputación financiera y fiscal; muestra la procedencia de la mercancía que ofertan; garantiza cualquier inconsistencia de las características físicas y técnicas de los bienes por contratar; y permite el acceso a toda la información originada durante el proceso.

Con base al Marco Normativo las licitaciones públicas pueden ser:

“I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de oficio o a solicitud de la Contraloría, podrá realizar visitas para verificar que los bienes cumplen con los requisitos señalados en el párrafo anterior, o

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

Solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

- a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;
- b) Cuando previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en los términos de precio;
- c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo, y
- d) Cuando así lo estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En este tipo de licitaciones la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, determinará los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios y subsidios.

Podrá negarse la participación a extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un tratado y ese país no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores, bienes o servicios mexicanos”.²⁰

²⁰ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Capítulo III, Artículo 28.

3.1.1 CONVOCATORÍA PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA.

“La convocatoria es el anuncio público escrito con que se cita o llama a distintas personas físicas o morales, para que concurran en un lugar y/o acto determinado”.²¹

Para el efecto de la programación de la licitación pública, la convocatoria es el acto con el cual se inicia el proceso formalmente, tiene como objeto hacer del conocimiento público los bienes de consumo e inversión que determinada dependencia contratará.

La convocatoria a una licitación pública nacional o internacional, tiene que considerar las reglas básicas, con fundamento en el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones; se refiere a los aspectos generales de la dependencia que está licitando, como son: nombre de la dependencia, razón social, hora, fecha, costo y forma de pago para adquirir las bases y de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones; tipo de licitación nacional o internacional, de ser internacional, se deben especificar los lineamientos y términos legales que lo justifican, así como el idioma a manejar para la presentación de las proposiciones; se debe indicar que ninguna de las ofertas presentadas por los licitantes podrá ser negociada bajo ninguna circunstancia; se hace mención, por lo menos de las cinco partidas más representativas en costo y cantidad, de la descripción general, cantidad a adquirir y unidad de medida; lugar y tiempo de entrega, la cual puede ser en una sola exhibición o entregas parciales de acuerdo a las especificaciones de almacenaje y necesidad de espacio para los bienes; condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo; indicación de que no pueden concursar aquellas personas que se encuentren en el supuesto del artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De acuerdo al artículo. 30 “Las convocatorias se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”.²²

²¹ Rubio Enríquez, Ernesto. Opc. Ct. Pág. 145.

Para lo anterior, se debe considerar el formato establecido para su publicación, tipo y tamaño de letra, margen y estructura. También se publican en la página de Compranet de la Secretaría de la Función Pública, la cual puede ser consultada por cualquier proveedor interesado.

3.1.2 ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN DE BASES Y ANEXOS.

Las bases son elaboradas considerando los lineamientos jurídicos regulatorios de los aspectos generales y específicos del procedimiento, desde el inicio hasta el final de las licitaciones públicas.

“Las bases de toda licitación producen también efectos jurídicos propios, el órgano licitante no puede modificarlas y no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia una vez iniciado el acto de apertura de ofertas.

En suma, las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de adquisiciones.

Las bases de licitación por regla general, parten de la norma legal que rige la función pública y del principio legal que establece, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. En este sentido, las bases deben contener: Condiciones contractuales y condiciones reglamentarias”.²³

De acuerdo a lo que emita la dependencia, las bases se pondrán a disposición de los proveedores de acuerdo a lo dispuesto en la convocatoria y en los medios electrónicos de la Secretaría de la Función Pública, hasta el sexto día natural previo al acto de inicio del proceso de licitación.

El Artículo 27 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece el costo de las bases, el cual es igual a la décima parte del costo estimado de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, incrementándose un diez por ciento para quienes las

²² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público, Capítulo II, Artículo 30.

²³ Rubio Enríquez, Ernesto, OP. Ct. Pág.148.

adquieran en forma impresa en el domicilio de la convocante por concepto de reproducción de la documentación que se entregue.

Las bases deben considerar los siguientes elementos:

- Requisitos de los participantes;
- Datos personales de la dependencia, nombre y razón social;
- Aspectos para acreditar la existencia personal jurídica del licitante;
- Fecha, hora y lugar en donde se llevarán a cabo todos los eventos de la licitación;
- Especificación clara de las acciones que serán motivo de descalificación;
- Idioma en que podrán presentarse las proposiciones y la moneda en que se cotizará;
- Criterios para adjudicación, descripción e información específica de los bienes;
- Condiciones y términos de entrega, condiciones de pago, sanciones y garantías.

En los anexos de las bases se considera en forma más detallada la descripción de los bienes, las características físicas y técnicas, la unidad de medida, la presentación y todos aquellos aspectos que permitan una mayor semejanza entre lo ofertado y lo solicitado.

3.1.3 JUNTA DE ACLARACIONES.

Todas aquellas dudas o inquietudes derivadas del proceso de licitación, así como, aquellos aspectos no considerados en las bases, se deben clarificar mediante una o más juntas de aclaraciones.

En este evento, se despejarán las dudas surgidas por las características de los bienes, podrán participar aquellas personas que hayan comprado las bases correspondientes, de no ser así, podrán presenciar el evento más no formular preguntas.

Todas las preguntas y respuestas dadas durante la junta de aclaración, quedarán asentadas en un acta la cual será firmada por los asistentes.

“Las actas de las juntas de aclaraciones de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, y del fallo del procedimiento de licitación, cuando éste se realice en junta pública, se pondrán al finalizar dichos actos para efectos de su notificación a disposición de los licitantes que no hayan asistido, fijándose copia de dichas actas o el aviso del lugar donde serán proporcionadas en un lugar visible al que tenga acceso el público en el domicilio del área responsable del procedimiento de contratación, por un término no menor de cinco días hábiles; siendo de la exclusiva responsabilidad de los licitantes acudir a enterarse de su contenido y obtener copia de las mismas. El titular de la citada área dejará constancia en el expediente de la licitación, de la fecha, hora y lugar en que se hayan fijado las actas o el aviso de referencia.

Cuando la dependencia o entidad aplique lo dispuesto en este artículo, precisará en las bases de licitación o de invitación, que dicho procedimiento sustituirá a la notificación personal”.²⁴

Las juntas de aclaraciones son una de las fases más importantes en cualquiera de los procesos de adquisición: licitación pública, invitación a cuando menos tres proveedores y adjudicación directa; los aspectos a considerar en la junta tienen alguna variante dependiendo del mecanismo de compra que se empleé, el objetivo es el mismo en cualquier caso.

3.2 INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.

La adquisición de bienes mediante el método de invitación a cuando menos tres personas, se fundamenta jurídicamente en el artículo 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el cual, menciona la opción de contratar mediante este proceso, aquellos bienes que bajo

²⁴ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título tercero, Capítulo primero, Artículo 35.

ciertas circunstancias consideradas en el marco jurídico no son adquiridos por licitación pública.

En este proceso podrán intervenir aquellos proveedores que cuenten con los recursos financieros, técnicos y humanos para el surtimiento inmediato de los requerimientos, sin manifestar un decrecimiento en calidad y aumento en precio; este tipo de contratación se lleva a cabo cuando, por razones justificables de tiempo, no se pueda programar una licitación pública; por la cancelación de un contrato por causas imputables al proveedor ganador de una licitación; cuando ya se realizaron dos licitaciones públicas y se declararon desiertas; cuando los bienes a adquirir sean perecederos o alimenticios; cuando se trate de proveedores que garanticen calidad y precio inmejorable en el mercado; y cuando se requieran artículos con características específicas.

“El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se sujetará a lo siguiente:

- I. El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, para lo cual la apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad;
- II. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente;
- III. En las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, plazo y lugar de entrega, así como las condiciones de pago;
- IV. Los plazos para la presentación se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como la complejidad para elaborar la propuesta;
- V. El carácter nacional o internacional en los términos del artículo 28 de esta Ley, y

VI. A las demás disposiciones de esta ley que resulten aplicables”.²⁵

Cabe mencionar que el comité de adquisiciones y titular del área de adquisiciones, debe analizar la viabilidad de que se realice la adquisición por el proceso de invitación a cuando menos tres personas y no por licitación pública. El documento que se le presenta al comité y al titular de la dependencia debe contener como mínimo la descripción de los bienes por contratar, plazos y términos de entrega, motivación y fundamentación legal del supuesto de excepción, precio estimado, forma de pago y propuesta, el procedimiento de contratación de propuestas.

La honorabilidad, la responsabilidad, el cumplimiento con las obligaciones fiscales y la relación con la comercialización de los bienes por adquirir, son los elementos que se deben considerar para la elaboración de las invitaciones.

3.3 ADJUDICACIÓN DIRECTA.

Se realizará la adquisición de bienes mediante este proceso cuando, el importe de la operación no exceda el monto máximo establecido por el presupuesto de egresos de la federación; y el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, la urgencia se trate de bienes especializados con especificaciones físicas o químicas especiales y sólo haya un fabricante; cuando hayan sido declarados desiertos dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas. En estos casos, el titular del área de adquisiciones, podrá adjudicar directamente el contrato debiendo informar al comité de adquisiciones durante el mes siguiente al de su adjudicación.

Para cualquier caso de adjudicación directa, salvo en los casos para los cuales no exista más de un proveedor posible, deberán anexarse tres cotizaciones.

“Debe señalarse que aun cuando la ley, en su artículo 26, establece la adjudicación directa como un procedimiento de contratación, no indica, cómo debe realizarse dicha actividad, por lo que puede afirmar que éste, es un acto no

²⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Capítulo III, Artículo 43.

reglado, ya que sólo se enuncia pero no se describe bajo que reglas y circunstancias debe efectuarse la contratación por este método”.²⁶

De acuerdo a la mención anterior, el marco jurídico para la adquisición de bienes por adjudicación directa, no considera todos los aspectos importantes para la contratación mediante este proceso, sin embargo, se pueden considerar los elementos utilizados en el proceso de invitación a cuando menos tres personas.

3.4 EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS TÉCNICAS.

Para la evaluación de las ofertas técnicas de artículos cotizados por los proveedores para su adquisición, ya sea por: licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, se realizará considerando los criterios de imparcialidad, honestidad, eficiencia, eficacia, calidad, y rendimiento requerido por la dependencia para el cumplimiento de sus funciones. En el caso de adjudicación directa, aparte de los criterios mencionados, la evaluación se elabora conforme a las especificaciones de los requerimientos, con relación a lo ofertado por el proveedor.

En las ofertas técnicas que haga el proveedor participante se tienen que especificar: las características físicas y técnicas de los bienes que cotiza, la presentación, unidad de medida, marca, garantía, y los certificados de las normas de calidad que así lo requieren. Cabe señalar, que el participante puede cotizar aquellos bienes que convengan a sus intereses y presentar muestras físicas de acuerdo a lo establecido en las bases.

En apego a las bases del concurso, los participantes deberán de hacer llegar en tiempo y forma sus ofertas técnicas y económicas en dos sobres cerrados, debidamente firmados por el representante legal, quien a su entrega obtendrá el respectivo acuse de recibo por parte de la dependencia. Las propuestas tienen que ser firmadas autógrafamente en la última hoja del documento que las contenga, así como en aquellas partes que se determinen en las bases por la persona designada por la convocante, quien a su vez es el único facultado para

²⁶ Rubio Enríquez, Ernesto, Op. Ct. Pág.174.

aceptar o descalificar propuestas y tomar decisiones durante la recepción de las ofertas. En caso de la recepción de ofertas técnicas por medios electrónicos, se tiene que especificar en las bases los lineamientos para su recepción.

Se descalificará aquella propuesta que omita alguno de los requisitos establecidos en las bases, y se hará del conocimiento del participante para evitar cualquier hecho que ponga en duda la legalidad del proceso. Cualquier documentación distinta a las propuestas, podrá entregarse a elección del licitante, dentro o fuera del sobre de la propuesta técnica.

Se tiene que elaborar el acta respectiva, señalando aquellas ofertas técnicas susceptibles de ser analizadas para su evaluación, así como aquellas ofertas descalificadas, haciendo referencia de los hechos que originaron tal efecto, la cual será firmada por los asistentes y puesta a disposición de los participantes.

Ya recibidas las ofertas técnicas, quedarán bajo el resguardo del convocante y guardados en un lugar seguro, para su análisis.

La evaluación de las ofertas puede ser realizada por el personal de la unidad administrativa solicitante y validada por personal del área de recursos materiales responsable del proceso de adquisiciones, quienes deben contar con conocimientos previos obtenidos como resultado de los análisis de calidad y marca, producto del estudio de mercado de los bienes por adquirir; la evaluación se realizará en igualdad de condiciones para todos los participantes, debiendo considerar las características técnicas solicitadas de acuerdo a las bases emitidas y bajo el criterio de adquisición llevado a cabo.

Con los resultados obtenidos de la evaluación de las ofertas técnicas, se tiene que elaborar una tabla comparativa y se declararán desierto aquellos bienes que no hayan sido cotizados por los participantes.

El resultado de la evaluación técnica se tiene que dar a conocer de acuerdo a la fecha, hora y lugar establecido en las bases, previo a la apertura de las ofertas

económicas las cuales quedarán sin efecto al ser descalificados aquellos bienes ofertados que no cumplan con los requerimientos técnicos solicitados.

3.5 EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS ECONÓMICAS.

La evaluación de las ofertas económicas, tienen como objeto determinar el costo más bajo de los bienes ofertados y previamente acreditados por la evaluación técnica. Con el cuadro comparativo de las ofertas técnicas se inicia el proceso para la evaluación de las ofertas económicas de acuerdo a los tiempo señalados en las bases del convocante y las propuestas económicas deberán ser rubricadas por el representante legal del licitante, así como por el funcionario asignado para tomar decisiones en beneficio de la dependencia.

Es importante contar con un comparativo de precios en el mercado nacional o internacional dado el caso de los bienes por adquirir y se pueden tomar en cuenta datos históricos de no más de un año de anterioridad, con objeto de conocer el precio aproximado y determinar cualquier incremento de consideración.

“En la evaluación de las proposiciones económicas se verificará que el precio de los bienes o servicios no resulte menor al costo que implicaría la producción de los mismos, por lo que si en alguna propuesta resulta mayor el costo que el precio, la dependencia o entidad podrá desecharla por estimarla insolvente”.²⁷

En el acto de apertura de las ofertas económicas se dará a conocer el resultado del análisis de las propuestas técnicas y se dará lectura del importe de las propuestas que cumplan con los requisitos solicitados. Las propuestas económicas tienen que ser rubricadas por lo menos por un licitante y dos servidores públicos; en el acto se establecerá fecha, hora y lugar de la sesión en donde se dará a conocer el fallo.

“Si derivado de la evaluación económica se obtuviera un empate en el precio de dos proposiciones, la adjudicación se efectuará a favor del licitante que resulte

²⁷ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título tercero, Capítulo primero, Artículo 41, 2003.

ganador del sorteo manual por insaculación que celebre la convocante en el propio acto de fallo, el cual consistirá en la participación de un boleto por cada propuesta que resulte empatada y depositados en una urna, de la que se extraerá el boleto del licitante ganador. Este procedimiento deberá preverse en las bases de licitación. En caso de que el fallo no se celebre en junta pública se requerirá, previa invitación por escrito, la presencia de los licitantes y de un representante del Órgano Interno de Control, y se levantará acta que firmarán los asistentes, sin que la inasistencia o la falta de firma de los licitantes invalide el acto”.²⁸

Se tiene que levantar el acta respectiva, en la cual se debe señalar: las propuestas técnicas descalificadas que no cumplan con los requerimientos establecidos en las bases; aquellas propuestas económicas descalificadas y las causas que lo originaron; el precio de las propuestas económicas susceptibles a su evaluación.

El acta será firmada por los asistentes y se pondrá a disposición de los participantes una copia.

3.6 FALLO.

El fallo es el acto en el cual se da a conocer en un evento público, considerando el resultado obtenido de la evaluación de las ofertas técnicas y económicas, la asignación de partidas a los participantes que hayan ofrecido las mejores condiciones de precio y calidad del bien y servicio requerido por la dependencia.

Las dependencias darán a conocer el fallo, en junta pública o notificación por escrito; en el primer caso, pueden asistir las personas que acudieron al acto de presentación y apertura de las ofertas; en la notificación por escrito, se mencionará de los hechos registrados en el acto de fallo, así como las causas imputables para determinación de descalificación de las propuestas presentadas.

²⁸ Ibidem. Título tercero, Capítulo Primero, Artículo 44, 2003.

Se declarará desierta aquella partida que no haya sido cotizada por los participantes, la que no cumpla con propuestas apegadas a las bases y aquella que su precio ofertado no sea aceptable.

“El fallo que emitan las dependencias y entidades deberá contemplar como mínimo lo siguiente:

- I. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron desechadas como resultado de su análisis detallado y las razones que tuvieron para ello;
- II. Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron determinadas como solventes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley;
- III. Nombre del licitante a quien se adjudique el contrato, e identificación de cada una de las partidas o conceptos y montos asignados, e
- IV. Información para firma del contrato, presentación de garantías y, en su caso, entrega de anticipos, conforme a las bases de licitación o de invitación”.²⁹

En el caso de licitaciones internacionales, el fallo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los setenta y dos días naturales siguientes, haciendo mención del nombre y domicilio del convocante, número de licitación, descripción de los bienes licitados, fecha del fallo, nombre y domicilio del participante ganador y monto total adjudicado a estos.

En este capítulo se describieron los elementos más importantes de considerar para el proceso de adquisición de bienes; la licitación pública, la invitación a cuando menos tres proveedores, y la adjudicación directa son los métodos utilizados por las dependencias del gobierno federal para hacerse de los bienes considerados en el PANE y PAI.

Considero que la licitación pública nacional o internacional y la invitación a cuando menos tres personas, son los procesos de adquisición más adecuados, ya que

²⁹ Ibidem. Título Tercero, Capítulo primero, Artículo 46.

casi todas sus acciones se encuentran reguladas por el marco normativo, lo cual ayuda a evitar desviaciones de recursos y resoluciones tendenciosas hacia un proveedor determinado, sin embargo, se debe considerar una mayor importancia en lo correspondiente a la procedencia de los artículos que se ofertan solicitándole a los proveedores documentos que certifiquen la procedencia legal y legítima de los bienes.

Se debe fomentar con base a estudios de mercado de calidad y precio, aquellos bienes que ayuden a preservar los recursos naturales, que pueden ser igual o mejor en su funcionalidad a los ya conocidos por su marca, y que sin embargo, tienen un impacto en el medio ambiente y un incremento en su precio derivado de los recursos asignados a su promoción, y no a su calidad.

En lo que se refiere a la adquisición por adjudicación directa, considero que no es el más recomendable, pero es necesario para la adquisición de bienes de acuerdo a lo ya mencionado, ya que el marco normativo no contempla todas sus acciones; esto es un vacío que puede originar desviaciones de recursos así como resoluciones tendenciosas para beneficiar a algún proveedor.

Es importante promover y hacer uso de los medios electrónicos establecidos para la adquisición de bienes, con el fin de obtener un ahorro de tiempo y recursos financieros.

En caso de las evaluaciones técnicas y económicas, se debe de contar con el personal capacitado para realizar estudios de mercado que le permitan formular un criterio amplio e imparcial, considerando las características cualitativas y no la marca de los bienes ofertados. En caso de las evaluaciones económicas, se debe tener conocimiento del precio aproximado en el mercado de los bienes por adquirir, con el objeto de evitar un incremento injustificado por parte del proveedor.

4.-CONTRATOS

“El contrato es la fuente generadora de derechos y obligaciones que implican el mutuo consentimiento, y/o acuerdo de voluntades de las partes involucradas, que forman parte del mutuo”.³⁰

En el caso de la adquisición de bienes, el contrato es el documento en el cual se contemplan todos los derechos y obligaciones entre el proveedor y el contratante. En caso de adquisición mediante licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, el fallo determinará los elementos a considerar para la formulación del contrato.

Las dependencias del gobierno federal y las entidades pueden formular contratos abiertos.

Los contratos abiertos se formulan cuando se desconoce el consumo total de cierto bien, que por sus características no se puede programar ya que existen factores determinantes de su consumo, como es el caso de material de impresión.

Para la celebración de un contrato abierto se debe determinar la cantidad mínima y máxima de los bienes por adquirir y la cantidad mínima no puede ser menor al cuarenta por ciento del presupuesto máximo que se establezca.

“Los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. La indicación del procedimiento conforme el cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;
- IV. La fecha, lugar y condiciones de entrega;

³⁰ Rubio Enríquez, Enrique, Op. Ct. Pág. 176.

- V. Porcentaje, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- VI. Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;
- VIII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste;
- IX. Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores;
- X. Salvo que exista impedimento, la estipulación de los derechos de autor u otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la federación o de la entidad, según corresponda”.³¹

Es importante establecer lineamientos claros que garanticen el cumplimiento total del contrato; la garantía es mediante la compra de una fianza y su costo se determina considerando un porcentaje del costo total de los bienes por contratar, debiendo depositarla el proveedor, a favor de la Tesorería de la Federación, quien es responsable de reintegrárselo al cumplir en tiempo y forma el contrato. En caso que no se requiera garantía, se tiene que indicar en las bases de licitación o en las invitaciones para que no se incluyan en sus propuestas los costos por dichos conceptos.

El contrato se tiene que formalizar antes de los veinte días a partir del momento que se da a conocer el fallo y si por razones imputables al proveedor, no se firma el contrato en el plazo estipulado, la dependencia puede adjudicarle el contrato al participante siguiente que haya realizado la propuesta de precio más baja. En caso de que la dependencia no firme el contrato, el proveedor no está obligado a proveer los bienes.

La dependencia tiene que establecer sanciones económicas por incumplimiento en tiempo y forma de un contrato y en caso de que la dependencia incurra en esta

³¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal, Título Cuarto, Capítulo Único, Artículo 44.

falta, se tienen que fincar las responsabilidades respectivas de acuerdo con la ley de responsabilidades de servidores públicos.

“Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor, en cuyo caso el procedimiento deberá iniciarse dentro de los quince días naturales siguientes a aquél en que se hubiera agotado el monto límite de aplicación de las penas convencionales. Si previamente a la determinación de dar por rescindido el contrato, se hiciera entrega de los bienes o se prestaren los servicios, el procedimiento iniciado quedará sin efecto.

El procedimiento de rescisión se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- I. Se iniciará a partir de que al proveedor le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en término de diez días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;
- II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer, y
- III. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor dentro de los quince días hábiles siguientes a lo señalado en la fracción I de este artículo.

Asimismo, podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al estado. En estos supuestos la dependencia o entidad reembolsará al proveedor los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato correspondiente”.³²

³² Ibidem. Título Cuarto, Capítulo único, Artículo 54.

4.1 ELABORACIÓN DE CARTA PEDIDO.

La carta pedido es un documento contractual entre el proveedor y la dependencia, en la cual se establecen las condiciones generales de la adquisición de bienes, y básicamente considera: los lineamientos normativos que regulan la contratación de bienes; razón social del proveedor; términos de tiempo destinado para la entrega; lugar y horario de entrega y recepción, descripción y características de los artículos contratados; cantidad, unidad de medida y presentación; costos unitarios y total; unidad administrativa que requirió el bien; firma autógrafa del titular encargado de las adquisiciones; señalamiento del proceso de compra, licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa.

Con las firma autógrafas en la carta pedido, los participantes dan por aceptado los términos del contrato, entregándose una copia al representante legal del proveedor para que realice la entrega de acuerdo a los términos estipulados. Se tiene que enviar una copia al personal encargado de los almacenes, con el objeto de recibir los bienes de acuerdo a la carta pedido.

Cabe señalar que no se debe recibir algún bien con características diferentes a las mencionadas en la carta pedido. En caso excepcional, que alguno de los bienes contratados no se pueda proveer, dado que, ya no se fabrica, fue retirado del mercado para su comercialización por no cumplir con las mínimas normas de calidad, el abasto de éste tardaría más del tiempo límite para su entrega, el proveedor tiene que hacer llegar a la dependencia una carta en la cual justifique el motivo por el cual no se encuentra en condiciones de proveer el bien, así mismo, tendrá la opción de proponer un bien igual o mejor en calidad que no rebase el presupuesto asignado para su compra.

La unidad administrativa que requiera el bien será la encargada de autorizar si es viable la propuesta alterna, de ser así, se realizará una modificación a la carta pedido considerando las características del bien sustituto.

4.2 VERIFICACIÓN Y TRÁMITE DE PAGO.

Ya cumplido el proceso de recepción de los bienes en los términos establecidos en los contratos o pedidos, la dependencia debe remitir a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Economía, la información correspondiente a los procesos de contratación a través de los medios magnéticos o de comunicación electrónica establecidos para tal efecto. La Secretaría de la Función Pública, tiene la facultad de realizar la verificación que considere pertinente del efectivo cumplimiento del acto de adquisición, arrendamiento y servicios, pudiendo también, solicitar información complementaria a los proveedores y servidores públicos involucrados, así mismo, cuando lo considere conveniente, podrá verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles mediante laboratorios, instituciones educativas y de investigación. El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen firmado por la persona que haya hecho la inspección, el proveedor, y en su caso, el representante de la dependencia.

El proveedor tiene que realizar la gestión del pago con el área designada por la dependencia para realizar los trámites correspondientes, ésta será la encargada de verificar que se presenten los documentos correctos con el número de copias establecidas para iniciar el proceso de pago.

El pago por adquisición de bienes de consumo o activo fijo que realice cualquiera de las dependencias de gobierno federal, debe ser cubierto por la Tesorería de la Federación a través de sus oficinas.

Cada dependencia debe llevar todas sus operaciones contables y toda la información contable y financiera será consolidada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien formulará la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

El 30 de abril de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que establece los lineamientos para el funcionamiento, organización y

requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), con el propósito de agilizar los trámites de las dependencias.

El objetivo del SIAFF es facilitar y optimizar las funciones de la Tesorería de la Federación del Gobierno Federal, simplificar su operación, incrementar su seguridad, concentrar la información presupuestaria, contable y financiera de la administración pública federal y estandarizar los procesos presupuestarios y de los registros contables. Es de aplicación obligatoria en todas las dependencias del Gobierno Federal, la Procuraduría General de la República, y Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

Para el cumplimiento efectivo al pago correspondiente a la adquisición de bienes muebles o servicios, se debe registrar el requerimiento en el SIAFF después de haberse formalizado el pedido o contrato, en el cual se debe indicar; la fecha de recepción de los bienes, así como, la fecha prevista para el pago de los mismos; el monto que se debe pagar una vez recibido el bien de acuerdo a lo convenido en el contrato o pedido y a entera satisfacción de la dependencia. Este registro se debe realizar durante los primeros cinco días hábiles siguientes a la recepción de los bienes.

La dependencia debe registrar adicionalmente el liquidado a nombre del proveedor, por lo menos cinco días hábiles por anticipado a la fecha de pago. Este registro se debe efectuar a través de la cuenta por liquidar certificada a favor del beneficiado, la cual debe incluir lo siguiente:

- Clave presupuestaria de la partida específica del gasto.
- El costo global de la operación.
- El nombre del único beneficiario el cual debe estar registrado en el catálogo de beneficiarios y cuentas bancarias de la dependencia.
- Fecha de elaboración de la cuenta por liquidar certificada, así como la cuenta posible de pago.

- Firma electrónica del servidor público autorizado para la realización de la operación.
- Forma de pago y tipo de moneda.

“El SIAFF contará con un catálogo general de beneficiarios y cuentas bancarias, que se asociará a cada dependencia y se integrará con los registros que incorporen las mismas bajo su estricta responsabilidad. Se podrán hacer pagos a beneficiarios que se encuentren debidamente registrados en los catálogos.

Las dependencias sólo podrán dar de ALTA a los beneficiarios del pago en el catálogo de beneficiarios y cuentas bancarias cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- Copia y registro federal de contribuyentes expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del beneficiario de la cuenta de cheques.
- Constancia del domicilio fiscal del beneficiario.
- Para el caso de personas morales, poder notarial del representante legal, excepto cuando se trate de unidades responsables o servidores públicos en función oficial, en cuyo caso se requerirá el oficio de designación del oficial mayor o su equivalente en la dependencia; en caso de personas físicas, su identificación oficial con fotografía y firma.
- Contrato de la cuenta bancaria cuando se trate de dependencias y entidades paraestatales.
- Constancia de la institución financiera sobre la existencia de la cuenta de cheques abiertos a nombre del beneficiario, que incluya el número de cuenta con 11 posiciones, así como la clave bancaria estandarizada (CLABE) con 18 posiciones, que permitirá realizar transferencias electrónicas de fondos, a través del sistema de pagos.

Con los documentos a que se refiere este numeral, la dependencia integrará un expediente que estará bajo su responsabilidad”.³³

Por ningún motivo se puede modificar alguno de los datos proporcionados y de existir un error, se debe proceder a dar de baja el registro y darlo de alta nuevamente con los datos correctos.

Cabe señalar que la dependencia determinará el responsable de registrar la información en el SIAFF, la cual debe ser la encargada de llevar los registros contables, y una vez cumplidos los términos solicitados para dicho registro, se determina la fecha de pago.

“La fecha de pago al proveedor que las dependencias y entidades estipulen en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la presentación de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o servicios en los términos del contrato.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme al procedimiento establecido en el código fiscal de la federación como si se tratara del supuesto de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme lo señalado en el párrafo anterior. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales

³³ Acuerdo por el que se establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración, Capítulo III.

desde la fecha del pago, hasta la fecha en que se pongan las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

En caso de incumplimiento de la entrega de los bienes o servicios, el proveedor deberá reintegrar los anticipos que haya recibido más los intereses correspondientes, conforme a lo indicado. Los cargos se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y se computarán por días naturales desde la fecha de entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad".³⁴

³⁴ Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, y Servicios, título cuarto, capítulo único, artículo 51.

5. RESGUARDO Y ALMACENAMIENTO

La definición del almacén ha sido conceptualizada por varios autores, los cuales se mencionan:

“Entendemos por almacén a todo espacio autorizado para la espera de los materiales establecidos suficientemente, hasta su posterior necesidad o su expedición”.³⁵

“El almacén es el espacio físico en donde se guardan bienes de cualquier clase. Por su parte, la función de almacenamiento comprende actividades y procedimientos relativos al ingreso, registro, guarda, distribución, medidas de salvaguarda y control de los bienes de consumo de una organización”.³⁶

“El almacén es una unidad de servicio en la estructura orgánica y funcional de una empresa comercial o industrial, con objetivos bien definidos de resguardo, custodia, control y abastecimiento de materiales y productos”.³⁷

De acuerdo a lo anterior, el almacén es un espacio físico delimitado con la estructura, higiene y seguridad adecuada para la recepción, clasificación, resguardo y control de bienes para el efectivo cumplimiento de objetivos, el cual debe de contar con áreas de recepción, almacenamiento y entrega.

La función del almacén en las dependencias y entidades del gobierno federal son:

- Recepción y verificación del buen estado de los bienes de consumo y activo fijo adquiridos.
- Aplicar medidas de seguridad e higiene.
- Registro de entradas y clasificación.
- Resguardo y custodia.
- Despacho y registro de salidas.

³⁵ Fernández de Casadevante, José Luis, *El almacenaje en la práctica*, tomo 4, Edit. Deusto, Bilbao, Pág. 27.

³⁶ Enríquez Rubio, Ernesto, Op. Ct. Pág. 27.

³⁷ García Cantú, Alfonso. *Almacenes Planeación y Control*, Edit. Trillas, México, 1995, Pág17.

- Realizar esporádicamente inventarios y reportes de existencias.

Es importante considerar los componentes físicos y químicos de los bienes por almacenar, con objeto de evitar posibles accidentes al no contar con las condiciones ambientales y de espacios requeridos, por lo que se aplican las siguientes medidas de protección:

- Separar aquellos artículos que por sus componentes químicos tengan cierto riesgo tóxico, incendio o explosión y ubicarlos en un área ventilada que evite la concentración de gases, así como instalaciones eléctricas ocultas y protegidas.
- Evitar suelos resbaladizos originados por el derrame de sustancias que también pueden proliferar las plagas, insectos y roedores.
- Verificar constantemente el estado físico de las tuberías, ventanas y puertas, a fin de evitar la humedad y corrosión.
- Realizar adecuadamente los servicios de limpieza para evitar el polvo y la suciedad.
- Aplicar los sistemas de calefacción o refrigeración de acuerdo a las necesidades requeridas por los bienes.
- Mantener en un adecuado resguardo los bienes que por valor pueden ser sustraídos para su comercialización.

La clasificación de los bienes y su codificación en los almacenes de las dependencias y entidades del gobierno federal, se puede realizar de acuerdo al método de mayor facilidad de identificación y a los recursos que se tengan, ya que no hay lineamientos jurídicos que regulen estas acciones, sin embargo, es importante considerar las especificaciones técnicas y físicas, condiciones ideales para su almacenamiento (humedad, temperatura), partida presupuestal, utilidad y consumo a fin de contar con un catálogo que permita registrar efectivamente los movimientos de entrada y salida.

La codificación es indispensable para el buen funcionamiento de un almacén, ya que todo artículo que sea de consumo o de activo fijo, debe tener una descripción y un número que sirva de identificación unificada para el área de adquisiciones, almacenes, y unidades administrativas que utilizan el bien.

Programar periódicamente inventarios físicos para determinar el movimiento de los bienes, y así conocer el consumo de las unidades administrativas, y si así se requiere realizar la adquisición de los bienes con mayor incidencia para evitar inexistencias.

5.1 RECEPCIÓN Y REGISTRO DE ENTRADA DE LOS BIENES.

De acuerdo a los términos del contrato y/o carta pedido, los bienes serán entregados en el lugar señalado por la dependencia y en caso que así lo justifique pueden ser entregados en la unidad administrativa que los requiera.

Para su recepción el personal responsable debe considerar los siguientes elementos:

- La documentación en original de la factura y/o remisión, y con el número de copias que quedo indicado en el contrato.
- Verificar que la entrega sea dentro de los términos de tiempo determinados en los contratos.
- Revisar minuciosamente los empaques, los cuales tienen que ser originales y no deben tener indicios de violación.
- Verificar la presentación de los bienes solicitados.
- Se debe realizar un conteo de los bienes, las veces que se requieran, a fin de no cometer errores con relación a la cantidad recibida y la estipulada en el contrato o pedido.
- En el caso de los bienes de consumo, verificar las características solicitadas con las descripciones de las especificaciones técnicas impresas en las etiquetas, y en caso que lo requiera, puede compararlo con la muestra presentada para su confrontación.

- En el caso de los bienes instrumentales que no tengan etiqueta de descripción, se debe realizar una revisión visual de las características establecidas en el contrato en comparación de lo presentado, así como, el estado físico del bien, el cual no debe tener muestras de maltrato o reparación, y de ser así, se tiene que notificar al proveedor a fin de que se realice el cambio correspondiente.

Una vez realizada la recepción del bien a entera satisfacción, se procederá a sellar y firmar la factura con la fecha y nombre de la persona responsable, iniciando los trámites correspondientes para el pago de acuerdo a los convenios implícitos en el contrato o pedido.

Es importante que el personal encargado de la recepción de los bienes, realice un calendario de acuerdo al número de proveedores por entregar, tipo de bienes, y tiempo destinado para su recepción, con el objeto de evitar la incidencia de dos o más proveedores al mismo tiempo, lo cual puede originar conflictos y errores en el momento de realizar la recepción; por otro lado, se tienen que considerar las necesidades ambientales y de espacio requeridos, y en caso de no contar con ellas, realizar las acciones correctivas pertinentes a las que haya lugar para evitar pérdida de tiempo.

Se debe realizar una correcta planeación del área designada para la recepción de los bienes, y así evitar toda congestión y demora. Espacio de maniobras limitado e inadecuado, medios de manejo de materiales y tardanza en la verificación de los documentos de entrada son las condiciones que impiden el flujo rápido y la óptima utilización del área de recepción.

“El objetivo que persigue toda empresa es obtener rapidez en la descarga y lograr que la permanencia de la mercancía en el área de recepción sea la mínima posible”.³⁸

Es necesario delimitar el área de recepción de acuerdo al volumen máximo de artículos que se descargan y el tiempo de permanencia que debe ser el más corto

³⁸ García Cantú, Alfonso, Op. Ct. Pág.36.

posible, pues el espacio requerido y el costo de operación dependen de la fluidez con que los bienes pasan del vehículo del proveedor al almacén.

Para la recepción de los bienes en los almacenes, el proveedor debe remitir previamente la factura y documentación solicitada, así como el número de copias indicadas en los contratos o pedidos para su verificación. El personal encargado de la recepción procederá a confrontar la documentación con los bienes presentados, así como su cantidad y calidad a entera satisfacción y sellará la factura de recibido y hará del conocimiento a la unidad administrativa encargada de realizar las gestiones para el pago.

“Se deberá determinar a los servidores públicos responsables de establecer los mecanismos que permitan el adecuado control de los bienes que se adquieran para ser sometidos a procesos productivos, así como aquellos que al ingresar a las dependencias, sean directamente en áreas distintas al almacén.

Dentro de las dependencias podrán llevarse a cabo reasignaciones de bienes a favor de sus órganos desconcentrados, de éstos para ellas o inclusive entre los propios órganos desconcentrados”.³⁹

Una vez realizada la verificación en tiempo y forma de los bienes, se procederá a su acomodo en el almacén según la clasificación y el código de identificación asignado.

Se debe dar de alta la entrada del bien mediante el registro en el kardex y en los archivos electrónicos que se utilicen, lo cuales tienen que contener los siguientes datos:

- Descripción y unidad de medida del artículo que se trate.
- Clasificación y código de identificación.
- Existencias.
- Nombres de los proveedores, y cantidad de bienes suministrados.
- Número de factura correspondiente.
- Fecha de recepción.

³⁹ Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública, Capítulo II, Artículo séptimo.

- Registro de salida y unidad administrativa responsable.

Es importante considerar estos elementos para llevar a cabo un efectivo control del comportamiento de los bienes y así poder tomar decisiones con respecto a su distribución.

5.2 ESTIBADO Y RESGUARDO.

El personal responsable del almacén tiene como función aplicar las medidas pertinentes para maximizar los espacios, rápido manejo e identificación, medidas de control y aseguramiento, para evitar incurrir en faltas administrativas.

El material de fabricación, estado físico, dimensiones, peso y fragilidad, son los elementos a considerar para el estibado. Se deben emplear los recursos adecuados con el objeto de acomodar los bienes de tal forma que no se maltraten ni se alteren sus componentes y en la medida de ser requeridos, se encuentren en las óptimas condiciones para su uso inmediato. El empleo de anaqueles, racks y tarimas ayudarán a mantener el buen estado físico de los bienes y ahorro de espacios, sin embargo, hay que considerar las dimensiones de los almacenes, la altura, la capacidad para el soporte del peso de los pisos, ubicación de muros y puertas de entrada y pasillos para planear la organización y acomodo de los bienes; cabe señalar la importancia de verificar las indicaciones impresas en los empaques de los bienes, a fin de determinar el estibado adecuado de acuerdo al número máximo de cajas que pueden apilarse y obtener un buen amarre a una altura considerable sin caerse y sin necesidad de estantería, lo cual ayuda en el ahorro de espacios.

Es conveniente implementar medidas de protección y seguridad que coadyuven al resguardo adecuado de los bienes y estas acciones deben ser delimitantes como medidas del reglamento interno del almacén; a continuación se señalan algunos elementos de consideración:

- Restringir el acceso al personal ajeno a los almacenes.

- Señalar mediante la simbología convencional cada una de las áreas, para evitar posibles accidentes.
- Formar brigadas y capacitarlos contra cualquier contingencia.
- Hacer uso correcto de los equipos y herramientas utilizados para la transportación interna de los bienes.
- Realizar inspecciones constantes de las estructuras del inmueble para detectar fisuras y filtraciones de agua.
- Verificar el funcionamiento y el uso adecuado de los dispositivos de protección de los equipos eléctricos.
- Realizar periódicamente acciones de limpieza, a fin de evitar concentración de polvo y basura que proliferen la reproducción de bichos y roedores.
- Revisar el buen funcionamiento de puertas, ventanas y cerraduras.
- Debe contar el personal con la ropa y equipo de protección necesarios para el cumplimiento de sus actividades.

Cabe mencionar que cada dependencia del gobierno federal debe realizar las acciones para la protección y resguardo de los bienes más convenientes, de acuerdo al tipo de materiales que maneje, pero el objetivo es el mismo, conservar el buen estado y a disposición de las unidades administrativas en tiempo y forma, los bienes almacenados.

5.3 REGISTRO DE SALIDA.

El registro de salida de cualquiera de los bienes de consumo e inversión, se debe de registrar en el kardex, para efectos de control y de acuerdo al calendario de consumo de las unidades administrativas, se debe indicar el número de requerimiento, unidad administrativa solicitante, fecha y cantidad suministrada. En caso de los bienes de activo fijo, se debe de registrar el número de inventario asignado por el área responsable de los registros, resguardos de activo fijo, a la cual se le debe indicar la salida del almacén del bien, a fin de que se realicen los resguardos correspondientes.

5.4 INVENTARIO, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LAS EXISTENCIAS EN LOS ALMACENES.

El inventario consiste en elaborar una lista que clasifica contablemente los bienes resguardados en los almacenes y su objetivo es conocer en términos de cantidad y monetarios el valor real de todas las existencias, así como la programación de futuras compras.

Para realizar el inventario se debe buscar el momento propicio, éste puede ser cuando se registran los menores movimiento de entradas y salidas de bienes en los almacenes y pudiendo ser también si así lo requiere, cerrar temporalmente las actividades del almacén.

El inventario puede ser: completo, el cual incluye todos los bienes del almacén; selectivo de ciertos artículos seleccionados al azar; por periodo de acuerdo al rendimiento de cuentas.

“Tratándose de bienes instrumentales deberá asignárseles un número de inventario integrado por los dígitos del ramo presupuestal o la denominación o siglas de la dependencia; la clase que le corresponda al bien de acuerdo al CABMS y el progresivo que determine la propia dependencia, así como en su caso otros dígitos que faciliten el control del bien, tales como el año de adquisición y la identificación de la entidad federativa en donde se localiza. Los controles de los inventarios deberán llevarse en forma documental o electrónica y los números serán congruentes con los que aparezcan etiquetados o emplacados en los bienes instrumentales.

Respecto a los bienes de consumo se llevará un registro global y corresponderá a cada dependencia determinar la conveniencia de asignar resguardos individuales”.⁴⁰

“A continuación se presenta una clasificación de inventario generalizada y de uso común:

⁴⁰ Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública, Capítulo II, Artículo quinto.

1. Inventario perpetuo: Este sistema puede llevarse en tarjetas usuales o en cualquiera de las formas utilizadas en un sistema de computación electrónica.
2. Inventario escalonado: Es el recuento que se efectúa por partes, o atendiendo a ciertos tipos y clase de bienes, en el transcurso de un año o ejercicio, hasta llegar al recuento total.
3. Inventario de tipo combinado: Resulta de la aplicación de las dos especies señaladas en los puntos precedentes.
4. Registro de inventarios: Aunque sean correctos los sistemas de organización, será necesario comprobar periódicamente la eficiencia del sistema implantado. Esto podrá hacerse contando físicamente los artículos en existencia, para comprobar los resultados de dicho recuento con las cifras que aparezcan en los controles de existencia, tanto del almacén como los que se lleven en la unidad encargada del control contable de los bienes”.⁴¹

Para la toma física del inventario, se puede aplicar la metodología que mejor convenga, se debe realizar un mínimo de dos conteos para obtener un mejor resultado, el registro de los datos obtenidos se realizará en las tarjetas de inventario que se pueden diseñar de acuerdo a las necesidades de cada dependencia, estas tarjetas deben de estar foliadas.

La cantidad obtenida en la toma física debe de ser la misma de los registros del kardex y de no ser así, se deben revisar las posibles fallas en las medidas de control que esta originando desviación de los recursos y deslindar las responsabilidades respectivas.

La información obtenida como resultado del inventario realizado, tiene que ser remitida al área de presupuesto, a fin de realizar la evaluación correspondiente en términos monetarios de los bienes existentes en los almacenes, los cuales se deben considerar para la programación presupuestal del periodo anual siguiente.

⁴¹ Enríquez Rubio, Ernesto, Op. Ct. Pág.268.

Para el manejo de los almacenes en las dependencias del gobierno federal, se debe tener cuidado con la selección del personal, ya que el contacto directo con los recursos materiales puede representar tentaciones y desviaciones de los recursos que van en decremento de los activos de la dependencia.

6. DISTRIBUCIÓN

La distribución de bienes en las dependencias del gobierno federal, es realizar la acción pertinente para suministrar racionalmente en tiempo y forma de acuerdo a la programación, requerimientos, calendarización y existencia en los almacenes, bienes de consumo y activo fijo a cada unidad administrativa para el desarrollo de sus actividades.

Para la efectiva distribución, es importante considerar el comportamiento de los movimientos de las existencias de los almacenes, a fin de verificar la correcta distribución se debe considerar:

- Existencias de los almacenes.
- Consumo histórico de las unidades administrativas.
- Calendario de entregas.
- Espacios requeridos.
- Tiempo de entrega, de acuerdo a la cantidad suministrada.

6.1 SOLICITUD DE BIENES POR LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.

Las unidades administrativas, deben realizar sus requerimientos acorde a lo solicitado en su PANE y PAI, de acuerdo a la calendarización de surtido que cubra con las necesidades en apego al programa de racionalidad y austeridad implementado por el gobierno federal.

El formato de solicitud de bienes, es un documento en el cual se debe de especificar adecuadamente la descripción y la cantidad de los bienes solicitados por una unidad administrativa.

La solicitud se debe de hacer llegar al área de almacén por el medio que se determine, puede ser impreso o electrónico, de acuerdo a los recursos de cada

dependencia del gobierno federal, y que le permita implementar las medidas de control a fin de evitar incurrir en faltas administrativas.

Todo movimiento de salida por medio de solicitud de bienes, tiene que ser registrado en el kardex de acuerdo al registro de salida.

El área del almacén, debe verificar que las cantidades solicitadas se encuentre programada, así mismo determinar el tiempo requerido para el surtido, a fin de evitar posibles errores en la planeación.

El formato de solicitud debe contener como mínimo los siguientes datos:

- Nombre de la unidad administrativa.
- Fecha de solicitud.
- Código de identificación.
- Descripción de los artículos solicitados.
- Unidad de medida y cantidad solicitada.
- Nombre y firma de la persona responsable de la unidad administrativa.

Es importante emplear una logística de entrega al momento de hacer llegar los bienes a las unidades administrativas, con objeto de evitar deterioros y pérdidas en los traslados y manejo de los materiales, por lo cual al despacho de los bienes el almacén debe de contar:

- Un área delimitada para empacar los bienes.
- Las herramientas necesarias para el empaque.
- El espacio suficiente para realizar las maniobras.

6.2 MEDIDAS DE CONTROL.

Todo almacén del gobierno federal, deberá aplicar las medidas de control necesarias con el objeto de optimizar los recursos y evitar posibles desviaciones de sus objetivos.

Las medidas de control deben de ser canalizadas a salvaguardar debidamente los artículos en custodia; suministrar los bienes en tiempo y forma; registrar los movimientos de entrada y salida a efecto de contar con la información correspondiente al momento de ser requerida; realizar el análisis oportuno de aquellos bienes susceptibles a ser dados de baja por no contar con las condiciones de funcionalidad requerida; y verificar constantemente la fecha de caducidad de los bienes y evitar rebasar la fecha.

En la actualidad se pueden implementar dispositivos de control de acuerdo a los avances tecnológicos, debiendo considerar el costo, el cual a pesar de que suele ser elevado, siempre será menor con el alto precio que paga el gobierno federal, producto de las desviaciones de los recursos hacia los fines para los cuales fueron adquiridos.

El empleo del equipo de código de barras ha sido una solución viable para implementar medidas de control y prevención contra cualquier desviación de recursos, así mismo, facilita la organización, distribución y manejo de los bienes existentes en los almacenes, este equipo nos permite registrar en una forma rápida y oportuna la información correspondiente a las movimientos de entrada y salida de bienes del almacén; descripción y características técnicas; unidad responsable de consumo; fecha de surtido; y personal responsable. Esta información permitirá a la unidad responsable tomar decisiones con relación a la distribución y aplicar las medidas correctivas correspondientes en caso de ser necesarias.

CONCLUSIONES

La administración pública ha manifestado una serie de cambios con la implementación de nuevas estrategias administrativas y el uso de medidas de control tales como son: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, mecanismos para Innovación Gubernamental, la utilización de las nuevas tecnologías, han sido detonantes en la búsqueda constante para obtener y garantizar el buen manejo de los recursos al servicio del estado.

El control de los recursos materiales para cualquier dependencia del gobierno federal, es una preocupación y motivo de análisis detallado de sus procesos, el marco normativo considera casi todas sus acciones para llevar a cabo su administración con eficiencia, eficacia, transparencia, oportunidad y honestidad; sin duda alguna los servidores públicos, deben asumir el compromiso en apego a las leyes y reglamentos reguladores para evitar caer en faltas administrativas en perjuicio del interés de la dependencia, así como el propio.

Si bien es verdad que cada dependencia del gobierno federal tiene la facultad de elaborar sus manuales de procedimientos de acuerdo a sus circunstancias y recursos con los que se cuenten, el presente modelo plantea en forma sencilla las acciones más relevantes para el manejo de los recursos materiales, a fin de realizarse en apego al marco jurídico y aplicables en cualquier dependencia.

El presente trabajo obedece a la experiencia personal obtenida en el manejo de recursos materiales en el sector público y con la plena intención de cumplir con los objetivos planteados, se hace mención de los elementos de mayor relevancia para cada uno de los procesos, desde su programación hasta la distribución del bien de consumo e inversión. De acuerdo a los siguientes cuadros:

Programación:

La fase de programación en la adquisición de bienes de consumo e inversión es la parte medular de todo el proceso, ya que es importante considerar una distribución correcta de las partidas presupuestales de acuerdo al CABMS, y el Clasificador por Objeto del Gasto, diferenciando los bienes de consumo y los bienes de inversión. La integración del PANE y del PAI, tiene que ser contundente para cubrir las necesidades de la dependencia considerando los artículos existentes en el almacén, el comité de adquisiciones será el responsable de autorizar los programas a fin de continuar con los trámites pertinentes para la adquisición .

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Integración del PANE.	Bienes del capítulo 2000.	Clasificador por Objeto del Gasto de la SHCP.
	Considerar las necesidades de las unidades administrativas.	
	Presupuesto autorizado.	Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Existencia en el almacén.	
Integración del PAI.	Bienes del capítulo 5000.	Clasificador por Objeto del Gasto de la SHCP.
	Considerar las necesidades de las unidades administrativas.	
	Presupuesto autorizado .	Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Verificar la existencia en el almacén de los bienes muebles susceptibles para su reaprovechamiento.	
Presupuestación y Clasificación.	Efectuar los estudios de mercado de calidad y precio, clasificación por partida presupuestal.	Clasificador por Objeto del Gasto y el Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios (CABMS).
Comité de Adquisiciones.	Revisar los programas y presupuestos para las adquisiciones de acuerdo al techo financiero.	Art. 22, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal.
Transmisión de	Integrar todas las	Art. 22, de la Ley de

Información Relacionada con los Programas a la Secretaría de Economía.	necesidades y posibles compras de las dependencias del gobierno federal.	Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público Federal.
Suficiencia Presupuestal de Bienes de Consumo e Inversión.	Obtener oficio de solicitud de suficiencia presupuestal.	Art. 13, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público .
Autorización para la Adquisición de Bienes de Inversión.	Solicitar a la SHCP la adquisición de bienes de inversión.	Art. 92, del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
Elaboración de Requisiciones de Compra.	Especificación del capítulo y partida presupuestal, unidad administrativa solicitante y la no existencia en el almacén Anexo 1.	Art. 12 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Adquisición de Bienes:

De acuerdo al marco jurídico, las dependencias del gobierno pueden realizar la adquisición de bienes de consumo e inversión mediante los procesos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, en el primer caso, se deben seguir los lineamientos jurídicos establecidos para tal efecto los cuales delimitan todas las acciones aplicables para la adquisición, la convocatoria se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y en las páginas de compranet de la Secretaría de la Función Pública; en las bases y los anexos se describen los términos, fechas y aquellos elementos a considerar durante el proceso de licitación y aquellas dudas derivadas del proceso serán aclaradas en la junta de aclaraciones.

Es procedente realizar la adquisición de bienes por invitación a cuando menos tres personas, cuando se realizan dos eventos de licitación pública y quedan desiertos.

El caso de la adjudicación directa se realiza cuando el bien por adquirir es requerido urgente o solo hay un proveedor que lo pueda suministrar.

En cualquiera de los procesos de adquisiciones que se trate, se debe realizar el análisis de las ofertas técnicas de acuerdo a las características de los bienes solicitados en comparación con los ofertados y para el análisis de las ofertas económicas, se deben considerar aquellos bienes que ofrecen las mejores condiciones de precio para la dependencia. El fallo es el dictamen obtenido como resultado de los análisis de acuerdo a los bienes más favorables para su adquisición.

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Adquisición de Bienes de Consumo e Inversión.	Aplicar criterios de economía, eficiencia, imparcialidad, responsabilidad y honradez.	Art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	Adquisición mediante los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa.	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Art. 26.
Licitación Pública Nacional o Internacional.	Seleccionar las mejores condiciones de calidad y precio.	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, Capítulo III, Artículo 28.
Convocatoria para la Licitación Pública.	Anunciar públicamente la información en compranet y en el Diario Oficial de la Federación.	Art. 29 y 30, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
Bases y anexos.	Considera los aspectos generales, jurídicos y específicos del procedimiento, así como el costo de las bases.	Art. 27, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Junta de Aclaraciones.	Despejar las dudas surgidas por el proceso de licitación y se elabora la Acta respectiva.	Art. 35, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
Invitación a cuando menos tres personas.	Es viable este proceso cuando ya se realizaron dos eventos de licitación y quedaron desiertos, o cuando ciertas circunstancias no se pueden adquirir por licitación pública.	Art. 40 y 43 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios del Sector Público.
Adjudicación directa.	Obedece a la urgencia con	Art. 42, de la Ley de

	la cual se requiere el bien y a los bienes que por sus características solo existe un proveedor que lo comercialice.	Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Evaluación de las ofertas técnicas.	Evaluación de las especificaciones técnicas y de calidad de los bienes ofertados, se realiza un cuadro comparativo, se elabora el Acta respectiva Anexo 2.	Art. 34 y 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Evaluación de las ofertas económicas.	Determinar las mejores condiciones de precio para la dependencia.	Art. 34 y 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Art. 41 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
	Levantar el acta respectiva y en caso de haber un empate en precio, determinar al ganador mediante el sorteo manual de insaculación.	Art. 44 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Fallo.	Dar a conocer el resultado de las evaluaciones y la asignación de las partidas al proveedor que ofreció las mejores condiciones para su adquisición .	Art. 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.

Contratación y Recepción de Bienes:

La contratación es la culminación de cualquiera de los procesos de adquisiciones.

Los contratos o pedidos deben de ofrecer las condiciones más favorables para la dependencia, por lo que este documento debe de considerar los términos de tiempo y lugar de entrega, cantidad y descripción de los bienes por contratar.

En la recepción de los materiales, se deben de observar las acciones para iniciar la gestión y el cumplimiento de los requisitos de acuerdo al Sistema de Administración Financiera Federal.

Cabe señalar que la Secretaría de la Función Pública, esta facultada para verificar la calidad de los bienes adquiridos y realizar los análisis convenientes para verificar la calidad de los bienes .

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Elaboración de contratos.	Establecer derechos y obligaciones entre el proveedor y la dependencia contratante.	Art. 44, de la Ley de Adquisición, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
Contratos abiertos.	Se formulan cuando se desconoce el consumo total de cierto bien.	Art. 45, 47 y 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Cartas pedido.	Establecer las condiciones contractuales entre los participantes a un proceso de compra y la dependencia. Anexo 3.	Art. 45, 47 y 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Recepción de materiales.	Se realiza de acuerdo a los términos del contrato y /o cartas pedidos en tiempo Y forma.	Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública, Capítulo II, Artículo Séptimo.
Verificación.	La Secretaría de la Función Pública puede verificar el efectivo cumplimiento de los procesos de compra, así como las condiciones y precios de los bienes adquiridos.	Art. 57 y 58 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Trámite de Pago.	El pago lo realiza la Tesorería de la Federación mediante el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).	Acuerdo que establece los lineamientos para el funcionamiento, organización y requerimientos de operación del (SIAFF).
Registro en el catálogo de	Registrar es importante para	Título segundo del acuerdo

beneficiarios y cuentas bancarias.	el pago respectivo, verificando el cumplimiento de los requisitos .	que establece los lineamientos para el funcionamiento, organización y requerimientos de operación del (SIAFF).
---	---	--

Recepción y Almacenaje:

Para la recepción de los bienes es importante contar con el área adecuada a fin de poder verificar en forma minuciosa los bienes por resguardar, y las características contratadas con relación a los bienes entregados. La clasificación se puede realizar conforme al CAMBS, con el objeto de tener una mejor identificación y ubicación de los bienes, de acuerdo a sus características físicas y de requerimiento para su almacenaje. Es importante realizar inventarios físicos periódicos para conocer las existencias, así como, los movimientos e incidencia de los bienes.

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Recepción.	Recibir de acuerdo a los términos de calidad y cantidad acordados en el contrato o pedido, mostrando el mínimo tiempo de recepción.	García Cantú, Alfonso, El almacenaje en la Práctica, Serie B, Tomo 4, Edit. Deusto, Bilbao, p.p. 36
	Verificar en caso de los bienes de activo fijo que sean nuevos y no reconstruidos.	Art. 60 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
Clasificación.	Se realiza con base a los catálogos internos de identificación utilizados.	Clasificador por Objeto del Gasto y al Catálogo de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios.
Registro de entrada.	Se debe realizar en el kardex y en los registros electrónicos Anexo 4.	
Estibado.	Previa verificación de las indicaciones del manejo en los empaques, realizar el apilado adecuado para maximizar el espacio.	

Inventario físico de bienes de consumo.	Nos permite conocer en forma contable la existencia de los bienes de consumo en resguardo, así como los movimientos de entrada y salida en los almacenes.	Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública, Capítulo II, Artículo Quinto
Registro del número de inventario en bienes de activo fijo.	Identificar y elaborar el resguardo de acuerdo a la asignación.	Ibidem.

Resguardo:

Para el resguardo de los bienes se deben considerar las especificaciones técnicas, así como, las condiciones de almacenaje más propicias para el buen cuidado de los bienes, además de que hay que considerar inspecciones en la estructura del inmueble, para evitar poner en riesgo los bienes.

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Resguardo.	Aplicar métodos adecuados para delimitar los espacios y resguardar apropiadamente los bienes de acuerdo a sus características técnicas y químicas.	
Inspección.	Realizar periódicamente acciones para verificar el buen funcionamiento de las estructuras e instalaciones del inmueble de resguardo.	
Capacitación.	Asegurar que cuente el personal con conocimientos básicos para el manejo de los equipos de seguridad contra cualquier contingencia.	

Distribución:

La distribución tiene que ser de acuerdo a lo solicitado por las unidades administrativas de las dependencias, y de acuerdo al calendario de entrega de bienes, con el propósito de obtener el mayor aprovechamiento en la distribución.

ACCIÓN	FUNCIÓN	MARCO NORMATIVO
Distribución.	Se realiza considerando las necesidades programadas de las unidades administrativas.	
Calendarización.	A efecto de evitar pérdidas de tiempo, elaborar un calendario de acuerdo a la cantidad de bienes solicitados.	

BIBLIOGRAFÍA

López, José Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. Instituto de Investigación Jurídica, serie Doctrina Jurídica, Núm. 4, 2003.

Cantú García, Alfonso. *Almacenes, Planeación Organización y Control*, 2ª. Ed. México, Trillas 190 pp.

Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. *La Contratación Administrativa*, San José, Edit. de la Universidad de Costa Rica, 1991, p.280.

Fernández de Casadevante, José Luis. *El Almacenaje en la Práctica*, Serie B, Tomo 4, Edit. Deusto, Bilbao, p.190.

Rubio Enríquez Ernesto, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, INAP, México, 2002, p.616.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2003, México, Edit. Mexicanos Unidos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 41ª. Edición.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Texto Vigente, Última Reforma Aplicada 13/06/2003.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Texto Vigente, Última Reforma Aplicada 10/04/2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos de operación del Sistema Integral de Administración.

SHCP, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública.