

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESINA

"EL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y
SERVICIOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA DURANTE
2010"

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN:
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (OPCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA: ARTURO GARCÍA CORTES

ASESOR: JESÚS SALVADOR URIBE TORRES

México. DF. 2013



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.



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

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 2 |
| CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL..... | 4 |
| 1.1.- Estado..... | 4 |
| 1.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 5 |
| 1.1.2.- Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012..... | 8 |
| 1.2.- Gobierno..... | 9 |
| 1.3.- Administración Pública..... | 9 |
| 1.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 11 |
| | |
| CAPÍTULO II - COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)..... | 14 |
| 2.1.- Antecedentes..... | 14 |
| 2.2.- Misión y Visión..... | 15 |
| 2.3.- Objetivos y Estrategias..... | 16 |
| 2.4.- Estructura Orgánica..... | 17 |
| 2.5.- Áreas Sustantivas y Adjetivas de la Administración Pública..... | 22 |
| 2.6.- Identificación del Área de Trabajo..... | 23 |
| | |
| CAPÍTULO III- INSTRUMENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS QUE REGULAN LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO..... | 29 |
| 3.1.- Planeación, Programación y Presupuestación..... | 29 |
| 3.2.- Las Adquisiciones en la Administración Pública Federal..... | 33 |
| 3.3.- Formas de Contratación en el Sector Público..... | 35 |
| 3.4.- Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios..... | 41 |
| 3.5.- Políticas Bases y Lineamientos..... | 43 |
| 3.6.- Sistema COMPRANET..... | 46 |
| | |
| CAPÍTULO IV - COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS..... | 48 |
| 4.1.- Antecedentes..... | 49 |
| 4.2.- Fundamento Legal..... | 50 |
| 4.3.- Objetivos..... | 51 |
| 4.4.- Estructura..... | 52 |
| 4.5.- Características de los casos que son sometidos a consideración del Comité..... | 54 |
| 4.6.- Ventajas y Desventajas..... | 57 |
| 4.7.- Observaciones..... | 58 |
| 4.8.- Mejoras..... | 59 |
| 4.9.- Reflexiones..... | 59 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 62 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 65 |
| GLOSARIO DE TÉRMINOS..... | 69 |
| GLOSARIO DE ABREVIATURAS..... | 71 |

INTRODUCCIÓN

*El trabajo del pensamiento se parece a la perforación de un pozo;
El agua es turbia al principio, más luego se clarifica.*
Proverbio Chino

Este trabajo tiene por objetivo analizar la forma en que el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Nacional del Agua lleva a cabo sus acciones, con el fin de optimizar los recursos económicos que se destinen a la contratación de estos conceptos. Cabe destacar que esta comisión realiza gastos mayores a la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La modificación del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fue una de las principales causas que motivaron la elaboración del presente trabajo, ya que se contó con la oportunidad de participar directamente en la adopción de dicho Reglamento a las actividades asignadas al área correspondiente, lo que permitió obtener una importante y grata experiencia.

El Estado mexicano visto en la actualidad, se hace cada vez más complejo, debido entre otros factores al crecimiento poblacional, el cuidado de los recursos naturales, la demanda de seguridad social de bienes y servicios por parte de la sociedad.

El Gobierno Federal, realiza la adquisición de bienes y servicios, en apego al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objetivo es garantizar al Estado las mejores condiciones de contratación.

Uno de los principales objetivos de la Administración Pública es satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, atender las demandas de la misma a través de la ejecución de obra pública, la adquisición de bienes y la prestación servicios. Partiendo de este último rubro, la Administración Pública requiere recursos materiales, los cuales se obtienen a través de las adquisiciones de bienes.

El Gobierno Federal se ha preocupado constantemente por manejar de una forma transparente, con eficiencia y eficacia sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, esto lo logra a través de la constante actualización de la normatividad en la materia, si bien un instrumento que coadyuvan a esta actualización es el del Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008 - 2012, en el cual se modificaron algunos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como su Reglamento.

En el primer capítulo se hace referencia al marco teórico conceptual en el cual se menciona los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, así como a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el segundo capítulo se hace una descripción de la Comisión Nacional del Agua Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sus antecedentes, misión, visión, objetivos, estrategias y estructura orgánica, se describen las características de las áreas.

En el tercer capítulo se enmarcan los conceptos de planeación, programación, presupuestación, y se hace referencia a las formas de contratación del sector público, como son la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas, la adjudicación directa y se mencionan las políticas bases y lineamientos (Pobalines), el Programa Anual de Adquisiciones y el sistema Compranet.

En el cuarto capítulo se analiza al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, objeto de estudio del presente trabajo, considerando que las adquisiciones representan una función estratégica en el Estado y observando la creación de un nuevo reglamento en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, también se describe la forma en cómo debe de integrarse el Comité.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

*Lo que sabemos es una gota de agua;
Lo que ignoramos es el océano.*
Isaac Newton

Para dimensionar el tema a tratar sobre el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Nacional del Agua, se aborda los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública.

1.1.- Estado

Para abordar el tema es necesario definir el concepto de Estado, en el cual se enmarca el Gobierno y la Administración Pública, este se define como: “la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”¹

Weber define al Estado como “el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.”²

Por esta razón encontramos dentro del Estado, Instituciones encargadas de las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo de esta manera las funciones de defensa, gobierno, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

¹ Carrillo Landeros, Ramiro, “Metodología y Administración”, México, Limusa, 1986. p.112.

² Weber, Max; “El político y el científico”. No se especifican detalles de la traducción. Se presume que se toma del original Politics as a Vocation, en 1918]. S.I.: ediciones elaleph.com. <http://www.librosgratisweb.com/pdf/weber-max-politicay-ciencia.pdf>, consultada el 5 de febrero de 2012.

En México con la conformación del Estado, se establecen compromisos sociales, tales como la salud, educación, seguridad pública, vivienda, libertad de expresión, libertad de religión y preservación del medio ambiente, por mencionar algunos.

El Estado prescribe el orden en que debe de visualizarse, la estructura de su organización, se conforma como una determinante jurídica, ya que en esto reitera sus competencias y facultades expresas en su Constitución, tanto como sus deberes y los instrumentos de los que dispone para hacer válida su existencia.

Max Weber define al Estado como la “forma de organización social y política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado... que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.”³

En resumen el Estado se constituye por una población asentada en un territorio determinado, el mismo se organiza político, civil, jurídico y administrativamente, bajo un gobierno y él mismo ejerce el poder público, con el monopolio del poder.

1.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Acorde a la teoría jurídica tenemos que el principio fundador de un Estado es la Constitución, ésta da existencia jurídica y moral, certifica el esquema de integración de una comunidad.”⁴

De conformidad al Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Mexicano se conforma como, “una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación

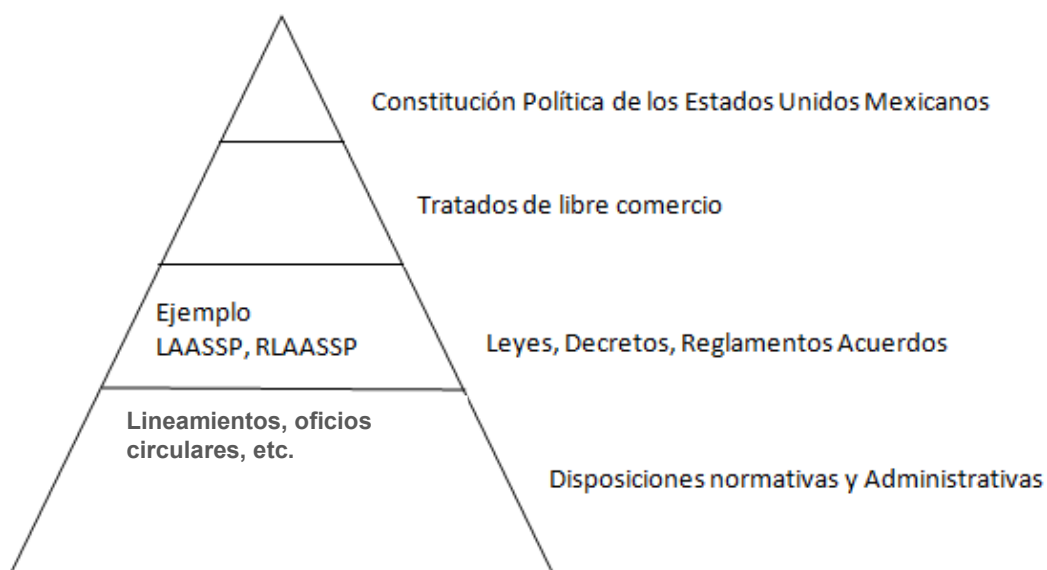
³ Ibídem.

⁴ Juárez de Lucio, Omar, “Viabilidad de la Armonización Contable en México para 2012. Un estudio a partir de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM. p.12.

establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁵ Esta carta magna, está por encima de todas las disposiciones jurídicas, que regulan la conducta de los individuos en un territorio determinado.

La Constitución es el ordenamiento jurídico que constituye al Estado, determina su estructura política, funciones, características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En la siguiente imagen se muestra la jerarquía normativa que regula el Estado mexicano.



Fuente: Héctor Mateo Infante Meléndez. “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público”. INAP, 2011 p. 29.

A partir de esta primera noción es fácil observar que los instrumentos jurídicos se derivan de la Constitución, tal es el caso de los tratados, leyes reglamentarias, códigos, reglamentos, pactos y convenios, quedando así inserta en este esquema la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Administración Pública y su Reglamento.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40. México.

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

Los Reglamentos constituyen un grado inmediato inferior en jerarquía, respecto a la Ley, en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación de derecho, por lo que no pueden utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes y mucho menos para dictar normas en contradicción con ellas, dado que este conjunto de normas de tipo obligatorio y de carácter general, son emanadas del Poder Ejecutivo y son dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.”⁶

Se puede distinguir que uno de los compromisos del Estado en su ley fundamental, se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que especifica lo siguiente: “los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”⁷ Resaltar este artículo obedece a que el Estado pretende asegurar jurídicamente uno de sus compromisos respecto al gasto de la riqueza pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, funge como integradora y es el documento final que resulta de los intereses comunes a una sociedad en la cual se asientan las reglas de conducta, la estructura y orden en que se regirán las funciones, capacidades, límites, derechos y obligaciones, para que se tenga una coerción social e institucional que unifica al Estado jurídicamente hablando.

⁶ Héctor Mateo Infante Meléndez. “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público”. INAP, 2011 p.30.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134. México.

1.1.2.- Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija en su artículo 26 la necesidad y obligación de la planeación y, por tanto, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo.

“**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”⁸

Derivado de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen los ejes rectores de acción por parte de la Administración Pública, así como de estrategias fundamentales a seguir basadas en objetivos claros, respecto a la planeación, programación, coordinación, dirección y ejecución de las acciones a través de las cuáles el Estado resuelve los compromisos y prioridades sociales.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26. México.

La planeación como herramienta administrativa nos ayuda a identificar objetivos dentro de una organización ya sean a corto, mediano y largo plazo, definiendo las estrategias y políticas a seguir para alcanzar dichos objetivos.

1.2.- Gobierno

“A la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno, y si al primero corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, el cual requiere necesariamente de dominio para poder manifestar su acción a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos-administrativos que corresponden al Estado.”⁹

En términos amplios, en el caso de México el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades en sus distintos ordenes, (Federal, Estatal y Municipal) y en los poderes del Estado llámese (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

“El gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política: manejo, conservación y consolidación del poder y de la naturaleza administrativa: capacitación de recursos, dotación de servicios y preservación del orden.”¹⁰

En este orden de ideas, la organización política y administrativa dentro de una sociedad organizada queda constituida en el Gobierno. En este recaen responsabilidades tales como mantener el orden y velar por la seguridad social, esto con el fin de conducir a la sociedad para que logre sus fines.

1.3.- Administración Pública.

Con la finalidad de enmarcar la institución a través de la cual el Estado concreta su compromiso con el medio ambiente y los recursos naturales, así como la distribución correcta de estas riquezas, tales como el agua, se parte del hecho de que “la administración pública puede considerarse como la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la

⁹ Carrillo Landeros, ob.cit. p. 114.

¹⁰ Ibidem, ob.cit. p. 115.

sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en los individuos.”¹¹

En un sentido amplio se define la administración pública, como “el conjunto de actividades desarrolladas por los distintos órganos del Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades generales que constituyen el objetivo de los servicios públicos.

Una vez hechas las acotaciones anteriores, cabe señalar que los órganos que constituyen la Administración Pública, en “stricto sensu”, son el conjunto de personas colectivas o morales que cuentan con una estructura jurídica y competencia determinada, por lo que se puede decir que la Administración Pública desde el punto de vista jurídico, es el conjunto de órganos, instituciones o entes jurídicos que conforman al Estado, las entidades federativas y los municipios.”¹²

Algunos investigadores como el Doctor Ricardo Uvalle consideran en términos conceptuales que “la Administración Pública tiene identidad propia; su objeto de estudio, sus pensadores y obras que la acreditan como una ciencia, una disciplina y una profesión.”¹³

“La administración pública puede considerarse como la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil, los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan impacto en los individuos.”¹⁴

La Administración Pública como un instrumento que coadyuva al Estado, operada por el gobierno, es la encargada de la gestión de los asuntos comunes a los individuos y colectividades conforme a sus acciones, bienes, derechos y

¹¹ Guerrero Orozco, Omar. “La Administración Pública en el Estado Capitalista”. México, Fontamara, 1986. p. 73.

¹² Infante Meléndez, Héctor M., ob.cit. p. 49.

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Mexico, edif. IAEPEM . p. 35.

¹⁴ Guerrero Orozco. p. 70.

obligaciones, regidos por instituciones a las cuales se les confiere una parte de autoridad sobre cierta materia.

La Administración Pública se podría definir como la actividad organizada que, con sus capacidades institucionales, da cumplimiento al paradigma que de la vida social y económica se tiene, siendo la alternativa más confiable para que el Estado se desempeñe como la organización efectiva de la sociedad, por tanto es el gran medio de la vida estatal encargado de organizar los procesos productivos de la sociedad y proporcionar un bienestar generalizado con eficiencia, equidad y responsabilidad, siendo además un conjunto de aptitudes que permiten al Estado dirigir y encausar a la sociedad, exigiendo y basándose en la preparación efectiva de servidores y servicios públicos competitivos, capaces y propositivos, con el fin de responder al mundo de los problemas y a las carencias de los ciudadanos como individuos y en conjunto.

La Administración Pública es un instrumento que forma parte del Estado que es operado por el Gobierno para lograr los propósitos de la sociedad, quien determina el cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y económica.





1.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el caso de la administración pública federal en México encontramos en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”¹⁵






¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 90. México.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las normas que determinan la competencia y organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, mediante esta organización el Gobierno ejerce sus atribuciones, tales como la prestación de servicios, salvaguardar los intereses privados, públicos, institucionales y nacionales, así como la soberanía, delimita las funciones y facultades de cada Secretaría de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos Públicos.

La administración pública federal está dividida en dos grandes grupos como son:

| Administración Pública Centralizada. |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">  Presidencia de la República.  Secretarías de Estado.  Departamentos Administrativos. (Actualmente no existe ninguno).  Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

| Administración Pública Paraestatal. |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">  Organismos Descentralizados.  Empresas de Participación Estatal.  Instituciones Nacionales de Crédito.  Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.  Fideicomisos Públicos. |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

Una vez que nos hemos ubicado, en el contexto teórico conceptual en el que se desenvuelve el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, resulta conveniente continuar con el siguiente capítulo del presente trabajo, que describe los antecedentes, estructura, objetivos y funciones de la Comisión Nacional del Agua, dependencia en la que se ubica nuestro objeto de estudio.

CAPÍTULO II.- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)

“El agua cristalina, que corre por los arroyos y los ríos no es sólo agua, es también la sangre de nuestros antepasados ... De hecho los ríos son nuestros hermanos. Nos libran de la sed, arrastran nuestras canoas y nos procuran alimento. Cada imagen que reflejan las claras aguas de los lagos son el recuerdo de los hechos que ocurrieron y la memoria de mis gentes. El murmullo del agua es la voz del padre de mi padre”.

Jefe Seattle, 1855

La Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se regula conforme al Reglamento Interior de la propia Institución, disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1.- Antecedentes

“La Comisión Nacional del Agua es heredera de una gran tradición hidráulica y a lo largo de su historia ha estado integrada por destacados profesionales y especialistas de diversas disciplinas, reconocidos internacionalmente por su dedicación y capacidad técnica.

Dentro de las instituciones que le antecedieron destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976.”¹⁶

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos contaba con la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y la Subsecretaría posteriormente se convertiría en la Comisión Nacional del Agua el 16 de enero de 1989 por decreto presidencial.

La Comisión Nacional del Agua, en calidad de órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). En diciembre de 1994, fue transferida a la Secretaría de Medio Ambiente,

¹⁶ <http://www.conagua.gob.mx/> en cache. Consultada el día 17 de febrero de 2012. En la sección misión y visión. Última modificación: lunes 10 de octubre del 2013.

Recursos Naturales y Pesca, que cambio el 30 de Noviembre del 2000 a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En resumen la Comisión Nacional del Agua se ha venido transformando, adaptándose a las condiciones sociales, políticos, culturales y económicos registradas en nuestro país, visualizando la problemática del recurso hídrico al paso del tiempo, si bien el agua es un recurso natural renovable, la problemática recae en que la demanda del recurso es mayor a su ciclo, lo que pone en peligro el desarrollo de la sociedad y puede provocar en un futuro, guerras por el acaparamiento del mismo.

2.2- Misión y Visión

El fin o razón de existir de la Comisión Nacional del Agua es lo que pretende cumplir en su entorno o sistema social en el que actúa y es influenciada en momentos concretos por algunos elementos como la historia de la organización, las prioridades de la nación, así como de los factores externos o del entorno, los recursos disponibles y sus capacidades distintivas:

“Administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes, para lograr su uso sustentable, con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general.”¹⁷

La visión es una exposición clara que indica hacia dónde se dirige la institución a largo plazo y en qué se deberá convertir, tomando en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías, las Políticas Públicas, los Programas Federales, Estatales, Municipales y Sectoriales, las necesidades de la sociedad y la aparición de nuevas condiciones o problemáticas del Estado, por lo tanto:

"Ser autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la gestión integrada del recurso hídrico y sus bienes públicos inherentes.”¹⁸

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

Específicamente en el sector hidráulico se tiene la visión de "una nación que cuente con agua en cantidad y calidad suficiente, reconozca su valor estratégico, la utilice de manera eficiente, y proteja los cuerpos de agua, para garantizar un *desarrollo sustentable* y preservar el medio ambiente."¹⁹

Entiéndase por Desarrollo Sustentable, "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias."²⁰

2.3.- Objetivos y Estrategias

"Los objetivos y estrategias de la Comisión Nacional del Agua fortalecer el desarrollo técnico y la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del país, a través de la aplicación de programas y acciones que impulsen el incremento en su eficiencia global y la prestación de mejores servicios.

- **Objetivos:**

- ✚ Incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en el país, induciendo la sostenibilidad de los servicios.
- ✚ Mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.
- ✚ Mejorar la calidad del agua suministrada a las poblaciones.

- **Estrategias**

- ✚ Eficientar la operación y manejo de los sistemas de presas del país.
- ✚ Normar y promover la recarga de acuíferos.
- ✚ Promover el cumplimiento del marco jurídico existente e impulsar el desarrollo de instrumentos que fortalezcan el buen uso y manejo sustentable del agua."²¹

¹⁹ Ib.

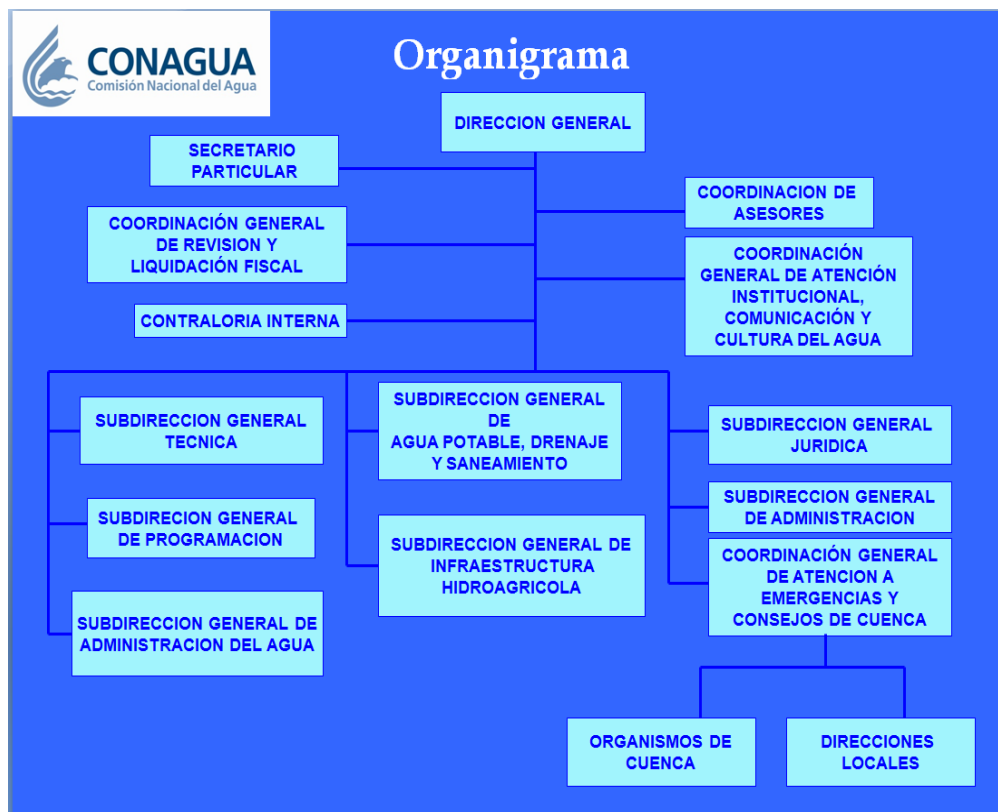
²⁰ Informe *Nuestro Futuro Común*. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

²¹ <http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3> en cache. Visitado el día 27 de Abril de 2013.

El tema de incrementar la cobertura de los servicios de agua potable es un tema sumamente importante pero problemático, esto por la sobrepoblación. Es de suma importancia, el que se apliquen programas que garanticen la recarga de los acuíferos, ya que esto es sumamente importante para que las generaciones futuras puedan contar con el agua.

2.4.- Estructura Orgánica.

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, la Comisión Nacional del Agua tiene la siguiente organización.



Fuente: organigrama tomado del curso de inducción a la Comisión Nacional del Agua.

Es conveniente aclarar que operativamente la organización está dividida en tres grandes áreas.

- 📌 Oficinas Centrales.
- 📌 Organismos de Cuenca.
- 📌 Direcciones Locales.

- **Oficinas Centrales.**

“La sede de Oficinas Centrales está en la ciudad de México y dentro de sus acciones principales se encuentran: apoyar a los Organismos de Cuenca y Direcciones Locales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Oficinas Centrales también establece la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas, coordina las modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país, elabora las normas en materia hidráulica, opera el servicio meteorológico nacional, mantiene una sólida y fructífera relación con el H. Congreso de la Unión, atiende a los medios de comunicación nacionales y se vincula con las dependencias federales para trabajar en forma conjunta en acciones que beneficien al Sector Hidráulico.”²²

- **Organismos de Cuenca**

“Los Organismos de Cuenca son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país.

Misión: Administrar y preservar las aguas nacionales en su ámbito regional hidrológico administrativo, con la participación de la sociedad, para el uso sustentable del recurso y el desarrollo integral.

²²<http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3> en cache. Consultada el día 27 de Abril de 2013.

Visión: Ser una entidad de calidad técnica con autonomía administrativa y financiera en la gestión integral del agua, con la participación de los usuarios organizados.

Objetivo: Planear, organizar, dirigir y controlar las acciones de la Comisión Nacional del Agua en la región hidrológico-administrativa de su competencia, mediante la programación, ejecución, control y evaluación del Programa Hídrico Regional conforme a la legislación aplicable, para la administración, preservación, uso y rehusó sustentable del recurso agua, incluyendo los bienes públicos inherentes.”²³

Los Organismos de cuenca son los responsables de la administración y preservación de las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológicas-administrativas en las cuales se ha dividido el país.

Las 13 regiones y sus sedes son las siguientes:

1. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).
2. Noroeste (Hermosillo, Sonora).
3. Pacífico Norte (Culiacán, Sinaloa).
4. Balsas (Cuernavaca, Morelos).
5. Pacífico Sur (Oaxaca, Oaxaca).
6. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).
7. Cuencas Centrales del Norte (Torreón, Coahuila).
8. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).
9. Golfo Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).
10. Golfo Centro (Jalapa, Veracruz).
11. Frontera Sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).
12. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).
13. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México Distrito Federal).

²³ Manual de Organización General de la Comisión Nacional del Agua. Mayo-2008.

Regiones Hidrológicas Administrativas



Fuente: página http://infoteca.semarnat.gob.mx/boletin/print_reghidroAdmon.htm en cache. . Consultada el día 27 de Abril de 2013.

“El desempeño de los Organismos de Cuenca adquiere particular importancia, porque tienen a su cargo el aplicar la razón de ser de la Comisión Nacional del Agua en cada región del país. Para ello, realizan las siguientes tareas básicas:

- ✚ Determinar la disponibilidad del agua.
- ✚ Orientar los nuevos polos de desarrollo.
- ✚ Lograr el uso sustentable del agua.
- ✚ Asegurar la preservación de los acuíferos.
- ✚ Garantizar la calidad del agua superficial.

- ✚ Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes.
- ✚ Solucionar conflictos relacionados con el agua.
- ✚ Otorgar concesiones, asignaciones y permisos.
- ✚ Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.
- ✚ Prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones.
- ✚ Prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua.
- ✚ Operar la infraestructura estratégica.”²⁴

Además, los Organismos de Cuenca son el vínculo con los Gobernadores de las entidades donde se ubican, en cada uno de ellos, hay un Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, creados con fundamento legal y en apego al artículo 22, fracción V de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Administración Pública Federal.

- **Direcciones Locales**

Las Direcciones locales son la representación de la Comisión Nacional del Agua en cada uno de los estados de la república mexicana, estas direcciones están ubicadas en los estados que no son sedes de los Organismos de Cuenca.

“Misión: Administrar y preservar las aguas nacionales y bienes inherentes con la participación de la sociedad para propiciar el desarrollo y uso sustentable del recurso, en el ámbito estatal de su competencia.

Visión: Ser una institución líder con alto nivel técnico, con personal calificado y actitud de servicio, que ejerce autoridad y proporciona servicios de calidad a una sociedad corresponsable en la administración y aprovechamiento sustentable del agua.

Objetivo: Coordinar la ejecución de las políticas de la Comisión Nacional del Agua en la entidad federativa de su competencia y el Programa Hídrico Estatal, así como la operación de la infraestructura hidráulica y administración de las

²⁴ Ibidem.

aguas nacionales en cuanto a su calidad, distribución, uso y aprovechamiento eficiente.”²⁵

Los estados donde se ubican dichas sedes son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas.

Hay que resaltar que las Direcciones Locales no cuentan con Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

2.5.- Áreas Sustantivas y Adjetivas de la Administración Pública

La Administración Pública divide sus funciones en “sustantivas y adjetivas las funciones sustantivas son las que atienden directamente las necesidades de la colectividad. Son las funciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, para cumplir con los objetivos que les fueron encomendados. Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente; entre las principales funciones sustantivas podemos mencionar las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social.

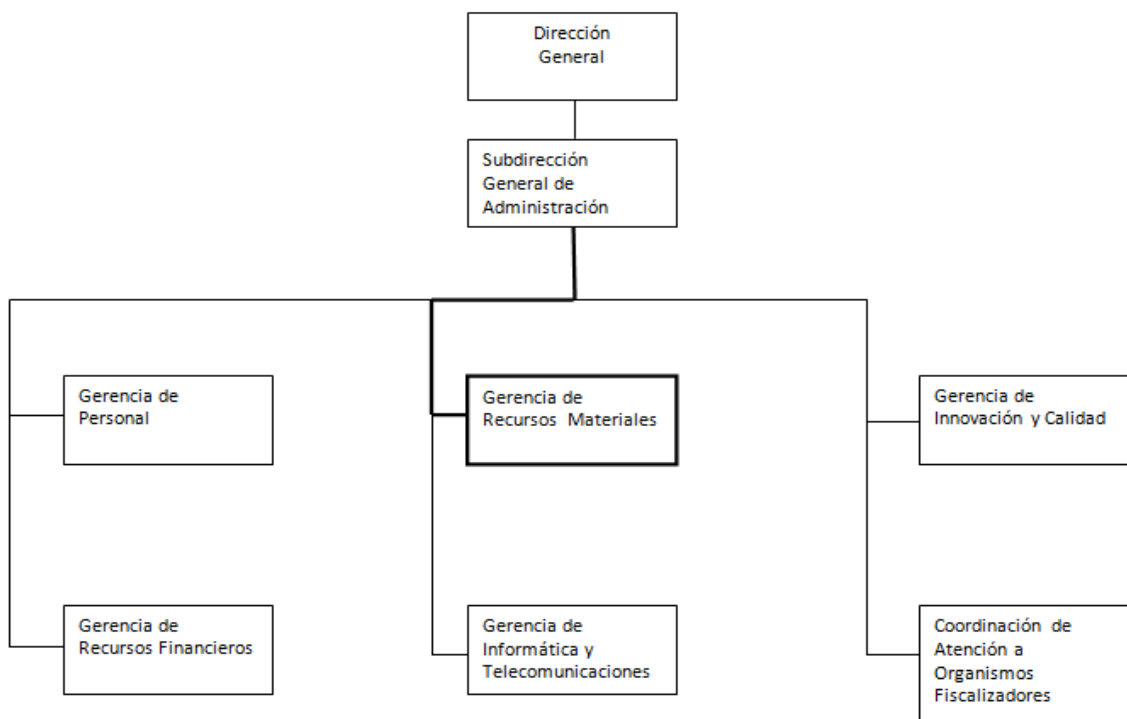
Las funciones adjetivas son los recursos o medios de que se valen la Administración Pública para alcanzar sus fines. Entre las principales funciones adjetivas tenemos las de planeación, financiera, administración de personal público y administración de los recursos materiales. Esta última función, la administración de los recursos materiales, es la función adjetiva de la Administración Pública que se encarga, fundamentalmente, de suministrar a los demás sistemas que la componen, los bienes y servicios para su funcionamiento y operación. Para satisfacer estos requerimientos nacionales es importante que el Gobierno Federal maneje óptimamente sus recursos materiales.”²⁶

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Romero Calvillo, Eliseo: “Análisis y Perspectivas de las Adquisiciones en el Instituto Nacional de Antropología e Historia”; Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2008 pág.10.

2.6.- Identificación del Área de Trabajo.

El objeto de estudio del presente trabajo se ubica básicamente en la Subdirección General de Administración, la cual depende de la Dirección General que cuenta con la estructura siguiente:



Fuente: Manual de Organización de la Comisión Nacional del Agua.

Con base en el manual de organización se hace una breve descripción de los objetivos y funciones principales que tiene cada una de las aéreas antes mencionadas.

- **Subdirección General de Administración**

Objetivo:

“Administrar el personal, los recursos financieros, materiales y de tecnología de la información con eficiencia, racionalidad, transparencia y apego a la normatividad, a fin de contribuir al desarrollo de los planes, programas y objetivos de las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua.

Funciones:

- ✚ Planear, establecer y dirigir las normas, políticas, lineamientos, sistemas y procedimientos para la administración y control del personal, de los recursos financieros, materiales y de tecnología de la información asignados a la Comisión Nacional del Agua, para su aplicación y cumplimiento tanto en el nivel nacional como regional hidrológico-administrativo.
- ✚ Formular las políticas, lineamientos y mecanismos para verificar la aplicación de la normatividad y procedimientos en la conformación de los registros contables y control del ejercicio presupuestal.²⁷

Las áreas que se mencionan a continuación quedan adscritas a esta subdirección, con fundamento en el reglamento interior de la institución y en el manual de organización general.

- **Gerencia de Personal**

Objetivo:

“Administrar al personal de la Comisión Nacional del Agua, mediante el diseño y aplicación de estrategias, sistemas y procedimientos que propicien el desarrollo integral y la profesionalización de sus servidores públicos.

Funciones:

- ✚ Dirigir e instrumentar la operación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el nivel nacional y regional hidrológico-administrativo de la Comisión Nacional del Agua.
- ✚ Planear, organizar y conducir, de conformidad con las directrices emitidas por el titular de la Comisión Nacional del Agua, las relaciones laborales entre la Institución y sus trabajadores y vigilar la debida aplicación de las condiciones generales de trabajo, así como su observancia en las unidades administrativas.

²⁷ Manual de organización general de la Comisión Nacional del Agua. pp 44-45.

- **Gerencia de Recursos Financieros**

Objetivo:

Administrar los recursos financieros asignados a la Comisión Nacional del Agua, con eficiencia, racionalidad y transparencia, mediante la aplicación de la normatividad emitida en la materia, a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales y sectoriales.

Funciones:

- ✚ Determinar y efectuar las radicaciones de pago de las asignaciones de gasto corriente y de inversión de las áreas centrales, organismos de cuenca y direcciones locales conforme al ejercicio de su presupuesto.
- ✚ Coordinar la validación y registro de las solicitudes de modificaciones presupuestales que hayan sido autorizadas, así como proporcionar la asesoría y asistencia a las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua en materia presupuestal y financiera.

- **Gerencia de Informática y Telecomunicaciones**

Objetivo:

Planear, dirigir y controlar el uso de los recursos informáticos y de telecomunicaciones mediante la aplicación de la normatividad emitida en la materia, para impulsar el aprovechamiento de la tecnología de la información en las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua.

Funciones:

- ✚ Definir, instrumentar y difundir estrategias, políticas, normas, procedimientos y estándares para el uso de la tecnología de la información.
- ✚ Establecer la estrategia institucional para el desarrollo de sistemas informáticos y vigilar la observancia de la normatividad y de los mecanismos de seguridad en materia de Informática y telecomunicaciones definidos para la Comisión Nacional del Agua.

- **Gerencia de Innovación y Calidad**

Objetivo:

Impulsar una cultura de innovación y calidad, que contribuya a la mejora continua de los sistemas, procesos, productos y servicios institucionales, a través del desarrollo e implantación del Modelo de Calidad Institucional para contribuir a su transformación en una organización competitiva y de clase mundial.

Funciones:

- ✚ Planear, organizar, dirigir y controlar en el ámbito nacional el Programa de Innovación y Calidad.
- ✚ Dirigir y administrar el funcionamiento de los Sistemas de Gestión de Calidad certificados mediante el control en la aplicación de las auditorías de vigilancia, certificación, recertificación y ampliación de alcances de los sistemas establecidos en la Institución.

- **Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores**

Objetivo:

Contribuir en la atención de las auditorías realizadas a la Comisión Nacional del Agua por los distintos organismos fiscalizadores, mediante el control, seguimiento, análisis e integración oportuna de los requerimientos y observaciones generadas, así como coordinar la atención de programas institucionales, especiales y compromisos derivados de ellos, a fin de mantener informadas a las entidades globalizadoras y organismos fiscalizadores.

Funciones:

- ✚ Evaluar el avance y/o resultados obtenidos en las acciones de fiscalización que se realizan en la Comisión Nacional del Agua, así como dirigir y coordinar la elaboración de informes.
- ✚ Dar seguimiento a la atención de compromisos institucionales con las instancias fiscalizadoras y coordinar con las áreas responsables, la atención de las recomendaciones derivadas de la evaluación a los programas institucionales, por parte de la Secretaría de la Función Pública.

- **Gerencia de Recursos Materiales**

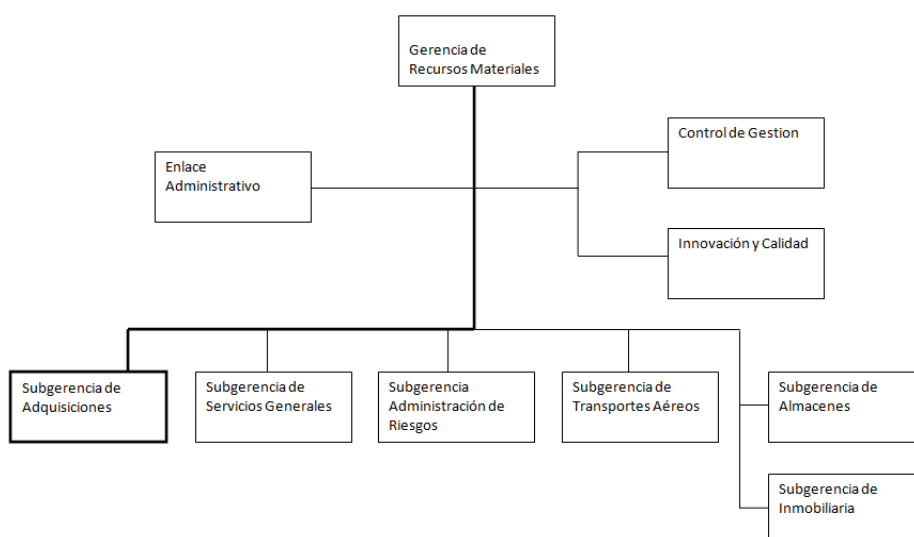
Objetivo:

Proporcionar y controlar los recursos materiales y servicios generales, con base a la normatividad establecida por las dependencias globalizadoras del Gobierno Federal, a fin de optimizar y simplificar los procesos de adquisición, arrendamiento, registro, distribución de los bienes muebles e inmuebles y suministro de servicios que la Comisión Nacional del Agua requiere para cumplir con sus metas y objetivos.

Funciones:

- ✚ Proponer y difundir las normas, políticas, bases y lineamientos aplicables para administración de los recursos materiales, la adquisición, arrendamiento y servicios.
- ✚ Coordinar la integración y seguimiento al Comité de Adquisiciones y Arrendamientos y Servicios, y el Subcomité de Bienes Muebles de la Institución.”²⁸

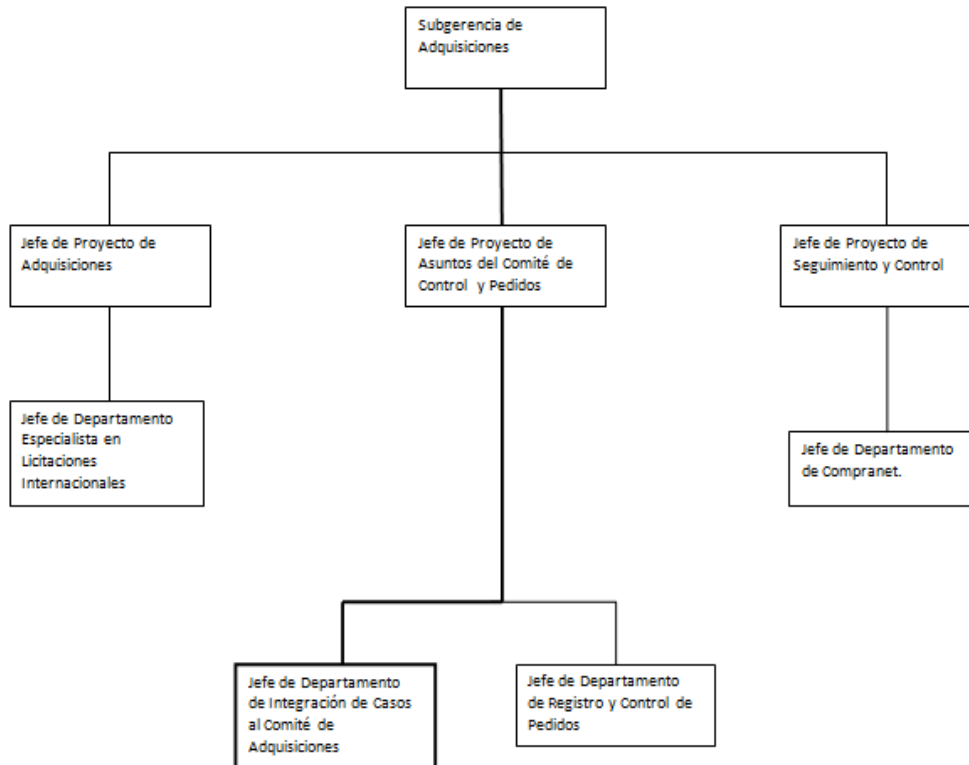
Como podemos observar en la siguiente estructura orgánica y en la anterior el área subsecuente a la Gerencia de Recursos Materiales es la Subgerencia de Adquisiciones.



Fuente: Manual de organización de la Comisión Nacional del Agua

²⁸ Ibidem. pp 46 al 55.

Subgerencia de Adquisiciones.



Fuente: Manual de organización de la Comisión Nacional del Agua.

El área de recursos materiales de cualquier institución tiene como principio, aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta para incrementar la efectividad de la institución y facilitar la reducción de costos de mantenimiento, almacenamiento y arrendamiento en bienes muebles, de acuerdo a las normas del gobierno federal, así como de los procedimientos jurídico-administrativos que de ellas emanan, un gran paso que dio la Administración Pública fue el de crear el programa especial de mejora de la gestión, que tenía como enfoque primordial el de eliminar todos los tramites que fuesen engorrosos e innecesarios, en otras palabras menos reglas mejores resultados.

CAPÍTULO III.- INSTRUMENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS QUE REGULAN LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PÚBLICO.

*Quando se está en medio de las adversidades,
ya es tarde para ser cauto.
Lucio Anneo Séneca*

3.1.- Planeación, Programación y Presupuestación

Para fines de este trabajo es necesario hablar de la planeación, programación y presupuestación, ya que son de suma importancia en los procedimientos de Adquisiciones en la Administración Pública Federal y como fases del proceso administrativo. También es necesario hacer referencia a las formas de contratación del sector público como son la licitación pública, la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas, es muy importante el hacer referencia al programa anual de adquisiciones, las políticas bases y lineamientos denominadas (Pobalines) y del sistema Compranet, como instrumentos administrativos que coadyuvar en las adquisiciones del sector público.

Antes de adentrarnos al siguiente tema es necesario hablar de los recursos materiales; el Estado para cumplir sus fines, requiere de recursos, los cuales se adquieren a través de procedimientos jurídico administrativo, esto para tener un buen uso del presupuesto asignado a estos rubros.

Los recursos materiales son "todos aquellos bienes y servicios que requieren una organización en un, momento dado, en un lugar convenido, en la calidad y tipo requerido, y a un costo razonable, para realizar las tareas que se han encomendado."²⁹

²⁹ Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal p.449.

Planeación.

Si bien "la planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración, programación, el funcionamiento, la administración del personal, el control y evaluación de resultados."³⁰

La planeación visualiza el enfoque de dónde nos encontramos, determinando la meta que queremos alcanzar, fijando estrategias, seleccionando alternativas, considerando la disponibilidad de recursos. Esto permite establecer un marco de referencia para la concertación de planes y acciones a realizar en un tiempo y espacio determinado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 26 que el Estado debe organizar un sistema de Planeación Democrática. Por su parte, el artículo 4o, de la Ley de Planeación dispone que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional de Desarrollo. Asimismo, el artículo 22 de la Ley de Planeación dispone que la Administración Pública Federal forma parte del sistema en cita.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que los planteamientos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo deben desglosarse y detallarse en Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, ya que estos son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas señaladas en el Plan. En dichos programas se establecen los procedimientos, programas y proyectos que deben realizarse para la consecución y obtención de los fines señalados.

³⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP. p. 16.

Programación.

La programación en la administración pública se encarga de “elaborar programas de desarrollo globales, sectoriales, regionales, de operación y de inversión. La acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos necesarios, definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los recursos, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.”³¹

En otros términos, programar es una previsión de gastos a futuro y orienta el ejercicio de los recursos presupuestales de forma de aplicación oportuna y ágil para que ésta se vea beneficiada de forma efectiva.

Esto se da en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios ya que es el “instrumento por medio del cual se integran los requerimientos de bienes y servicios necesarios para la operación y desempeño de las funciones del gobierno, en el que se contemplan los recursos asignados para tal efecto en un periodo de tiempo determinado por un ejercicio fiscal.”³²

Hay que señalar que el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público, sustenta jurídicamente que las dependencias y entidades formulara su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. “En la Comisión Nacional del Agua este proceso es realizado por cada una de las unidades administrativas facultadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, siendo la Subdirección General de Administración, por conducto de la Gerencia de Recursos Materiales la encargada de consolidar e integrar los programas respectivos en un solo Programa Anual, mismo que es enviado a la Secretaría de Economía a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio fiscal para que sea puesto a disposición de los interesados, llámense organizaciones empresariales, cámaras de comercio y público en general. Del mismo modo, el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios es difundido a través de la página

³¹ Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por Programas. México, 11ª edición. Siglo XXI Editores. 1994. p 45

³² Antonio Sánchez Valente. Tesina “Las adquisiciones en el sector público mexicano caso: Comisión Nacional del Agua.” México. UNAM. p.44-45.

de internet de la Comisión Nacional del Agua en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”³³

Haciendo alusión al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, éste tiene la obligación de revisar el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que la institución o dependencia elabore, con la finalidad de que el mismo se involucre, tanto en la formulación como en los ajustes que el programa tenga, con fundamento en el artículo 22 fracción I de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Presupuestación

Si bien presupuestar es pre “antes de” y “supuesto”, una situación determinada, algún hecho que está por suceder. En otras palabras, los productos y los gastos que han sido previstos y autorizados; “presupuestar es la acción que consiste en estimar, cifrar y reunir por programas o funciones programa de acción para un periodo determinado.”³⁴

La presupuestación es la acción encaminada a la resolución de los problemas de planeación, programación, cuantifica monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para el cumplimiento de programas establecidos en un periodo determinado.

“El presupuesto es un instrumento estratégico de la administración pública, que constituye un eslabón fundamental del proceso de planeación, en especial en lo referente a la asignación de recursos para dar cumplimiento a las metas establecidas. En suma, el presupuesto es el instrumento que revela de manera clara y contundente cuáles son realmente las prioridades y los asuntos que le interesan a los poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, ya que en él se detalla la agenda no sólo económica, política y administrativa, sino también la social.

El presupuesto de egresos público tiene como principios básicos la anualidad, la unidad, la universalidad y la especialidad. La anualidad, implica que

³³ Ibid. Ob.cit., pp.45-46

³⁴ Jonio y G. Plaidoux, Control Presupuestario. México, Sagitario, 1979 p. 10.

dicho instrumento es votado cada año y su efecto queda limitado a ese periodo, en tanto que la unidad se refiere a la existencia de un solo presupuesto y la universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto. El principio de especialidad, por su parte, significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado."³⁵

Hay que considerar que el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el Ejecutivo quien hace llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre de cada año , debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta del mismo, así mismo una vez que el Ejecutivo Federal integre y envía el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación la Cámara de Diputados examina, discute, modifica y aprueba el mismo a más tardar el día 15 del mes de noviembre de cada año.

3.2- Las Adquisiciones en la Administración Pública Federal

Antes de abordar este apartado es necesario mencionar una definición de Adquisición. "Debemos entender como adquisición la translación del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidos para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del Sector Publico."³⁶ El fundamento legal de las adquisiciones en la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Administración Pública cuenta con unidades responsables en materia de adquisiciones, el objetivo de estas unidades es el de hacer llegar los bienes y los servicios en tiempo y forma así como el lugar preciso a los requirentes, en cantidad y calidad deseada, esto en las mejores condiciones posibles y costos estimados, conforme a las disposiciones legales correspondientes, con el fin de

³⁵ Héctor Mateo Infante Meléndez "Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público". INAP, 2011 p.39.

³⁶ Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Publica de México Vol. 2 pp. 202-203

que las dependencias o instituciones, puedan cumplir con los programas que les son asignados.

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

Investigación de Mercado

La investigación de mercado es un procedimiento de mucha importancia ya que "el artículo 26 de la ley de adquisiciones en su sexto párrafo dispone que previo al inicio de los procedimientos de contratación, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio, objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado. En complemento a lo establecido en la Ley, su Reglamento, en el artículo 29, señala que la investigación de mercado tendrá como propósito que las instituciones señaladas utilicen dicho estudio para elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo."³⁷

La investigación de mercado es un procedimiento de mucha importancia ya que el mismo da certidumbre a los casos que se presentan a dictaminación del Comité, una buena investigación de mercado va en estricto apego al mandato constitucional del artículo 134 que garantiza al Estado las mejores condiciones de contratación.

³⁷ Héctor Mateo Infante Meléndez "Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público". INAP, 2011. p.134.

3.3.- Formas de Contratación en el Sector Público.

Antes de abordar el tema del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Nacional del Agua, es necesario hacer una breve descripción de las formas de contratación en la Administración Pública Federal.

Con fundamento en el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las dependencias y entidades seleccionarán de entre procedimientos que a continuación se señalan, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las formas de contratación de acuerdo a la ley antes mencionada son las siguientes:

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

Licitación Pública

La licitación es un procedimiento regido por leyes de orden público y es un acto regulado que implica una serie de actividades y etapas que se inscriben dentro de un proceso administrativo, que comprende desde la planeación hasta el control y la evaluación. El término licitación proviene de la voz latina "licitatione", que se deriva de "licitatio-Onis" que significa venta en subasta. Este procedimiento generalmente tiene como propósito la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la contratación de servicios u obras públicas y se realiza para obtener las mejores condiciones en términos de precio, calidad y financiamiento como ventajas para el beneficio del comprador o contratante.

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

La licitación pública es por excelencia la forma de contratación del sector público, el Estado mexicano invierte bastante en recursos para cumplir con sus metas y objetivos.

Tipos de Licitación Pública

Existen diferentes formas de licitación pública, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las licitaciones públicas podrán ser nacionales o internacionales de acuerdo a la contratación, en las licitaciones públicas nacionales pueden participar personas de nacionalidad mexicana y en las licitaciones públicas internacionales pueden participar tanto personas nacionales como extranjeras.

Los procedimientos de la licitación, "se integran en doce etapas, a saber: la existencia de una partida presupuestaria y la disponibilidad de recursos; la elaboración de los pliegos de condiciones o bases; la formulación y publicación de convocatoria o invitación; la puesta o disposición de las bases o pliegos de condiciones para la consulta de los interesados y la compra-venta de los mismos; las juntas de aclaración de bases; el registro de participantes y/o licitadores; la presentación de ofertas; la admisión de propuestas; la apertura de sobres u ofertas; el análisis y evaluación de las proposiciones; la adjudicación y fallo, y la formalización o suscripción del contrato."³⁸

Hay que puntualizar que en cada junta de aclaraciones se levanta un acta de acuerdo con el artículo 33 bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

³⁸ *Ibidem* p. 12.

En el manual administrativo de aplicación general en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, se puntualiza la forma en que debe realizar la licitación pública; uno de los objetivos de dicho manual es establecer la homologación de los procedimientos de contratación en el sector público.

Los objetivos de dicho manual son en lo general: "Incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en materia de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios a la vez de garantizar a los ciudadanos servicios de calidad en la materia."³⁹

Este manual surge gracias al Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008 - 2012, en respuesta a las necesidades de tener un mejor marco normativo en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Cabe destacar que es un gran paso el implementar un Manual Administrativo de aplicación general en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público que permite a las entidades de la administración pública federal homologar sus prácticas administrativas, pero este nuevo manual tiende a la mejora dado a las necesidades del Estado mexicano.

Excepción a la Licitación Pública

Si bien en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé en el párrafo cuarto, que "cuando las licitaciones públicas no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, que aseguren para el Estado."⁴⁰

³⁹ Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134 cuarto párrafo. México.

Derivado de lo anterior, los procedimientos de contratación que se realizan en excepción a la licitación pública se dan en situaciones extraordinarias, como lo marcan los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

“Los procedimientos de excepción a la licitación pública, se dan en razón de situaciones extraordinarias y en razón del objeto y de la persona o en su caso, en razón del monto. En otros términos las invitaciones a cuando menos tres personas o la adjudicación directa que se sustente en las hipótesis del artículo 41 de la Ley, son procedimientos que se pueden efectuar de acuerdo a la naturaleza del bien o servicio o fin del acto, en tanto que los que se realicen al amparo del artículo 42, se hacen en función a montos.

Los procedimientos de excepción a la licitación en razón del monto, son los que se efectúan cuando el importe de cada contrato a celebrar por la dependencia o entidad no exceda los montos máximos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el monto de totalidad de las operaciones que se realice, no exceda el 30% del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente.

A mayor abundamiento, cabe señalar que las dependencias y entidades, de conformidad a la ley, podrán contratar bajo su responsabilidad las adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, o de adjudicación directa, conforme a los supuestos que prevé el artículo 41, o bien cuando el importe de cada operación no exceda los montos que al efecto se establezcan en el PEF, lo anterior de acuerdo a lo preceptuado en el primer párrafo del artículo 42, del ordenamiento antes mencionado. Asimismo, las dependencias y entidades deberán determinar el carácter nacional o internacional de los procedimientos en cita, esto es, si se encuentran cubiertos o no bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio, o si son Internacionales Abiertos.”⁴¹

⁴¹ Héctor Mateo Infante Meléndez “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público”. INAP, 2011. p. 165.

Sin lugar a duda la ley prevé los posibles casos que se pudiesen presentar en las adquisiciones del sector público y de esta forma brindar al Estado diferentes formas de contratación en apego al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Invitación a Cuando Menos Tres Personas

“De conformidad a lo supuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones, la invitación a cuando menos tres personas se realiza bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades y de acuerdo a lo establecido en el artículo 40. La selección de dicho procedimiento deberá fundarse y motivarse según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda, así como la justificación de las razones para el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmados por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.”⁴²

Es sumamente necesario el que estos casos sean fundados y motivados, ya que esto como lo prevé la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público da mayor certidumbre a la contratación, así mismo deben de cumplir con los criterios que anterior mente se mencionan, esto como soporte y respaldo que justifique el optar por esta forma de contratación.

“En términos generales, se puede decir que los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, se eligen, usan, aplican o seleccionan en función a la naturaleza del bien o servicio o fin del acto. Lo anterior ya sea de acuerdo a los supuestos previstos en el artículo 41, o bien de conformidad a los montos que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establezcan en el decreto en cita. Esto último, con base a lo establecido en el precepto 42 de la LAASP.

⁴² Ibidem .p.166

En cualquiera de los dos casos o supuestos señalados en el párrafo anterior, el artículo 40 de la LAASSP establece que se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios y cuyas actividades, comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse."⁴³

A diferencia de la licitación pública el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas requiere de dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios o del área requirente cuando el procedimiento sea con base a el artículo 41 o así de encontrarse en alguno de los supuestos a que hacen referencia las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y como lo señala el artículo 22 fracción II de dicha ley.

Adjudicación Directa

Si bien “para la instrumentación de la adjudicación directa, deben tomarse en cuenta las disposiciones que se establecen en los Artículos 41 o 42 de la Ley, dependiendo de las circunstancias que sirva de base para tal efecto.

El precepto 43 de la Ley de Adquisiciones dispone en su último párrafo que en el supuesto de que uno o dos procedimientos de invitación hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación podrá adjudicar directamente el contrato siempre que se mantengan los requisitos establecidos como causa del de inacceptabilidad en el procedimiento anterior.

La adjudicación directa, ya sea como parte de los supuestos que establece el Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, o como un procedimiento de excepción a la licitación con base a los montos establecidos en el PEF, según lo prevé el artículo 42, debe fundarse y motivarse según las circunstancias que concurran en cada caso, motivo por el cual es necesario precisar que la fundamentación debe

⁴³ Ibid. pp.166-167

entenderse como la expresión puntual de la base o fundamento legal de la decisión administrativa. Dicha expresión debe entenderse en el sentido amplio englobando no solamente la Ley, sino también según el caso, la Constitución de los Principios Generales del Derecho y el Reglamento. La motivación, por su parte, se refiere a las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

En este contexto, la adjudicación directa deberá fundarse en criterios de economía, eficiencia, eficacia e imparcialidad que aseguren a la dependencia o entidad las mejores condiciones, motivo por el cual deben acreditarse dichos criterios. El acreditamiento consiste en dar seguridad de que el acto es lo que representa o aparece, es decir, dar testimonio en un documento fehaciente de que se dio cumplimiento a lo previsto."⁴⁴

Los procedimientos que se realicen bajo esta forma de contratación deben estar fundados y motivados, deben de cumplir con los criterios antes mencionados y también deben de contar con una objetiva investigación de mercado, si bien los casos que así lo requieran serán sometidos a consideración del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios de acuerdo al artículo 22 fracción II de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como también del artículo 41 de dicha ley.

3.4.-Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

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

⁴⁴ Id. p.170.

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

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

“Artículo 20.- Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

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

VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;

VII. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales;

VIII. Los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y

IX. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios.

Artículo 21. Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de Compra-Net y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza reservada o confidencial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios contenidas en el citado programa podrán ser adicionadas, modificadas, suspendidas o canceladas, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en Compra-Net."⁴⁵

3.5.- Políticas, Bases y Lineamientos.

El Reglamento, en adición a lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Adquisiciones señala una serie de aspectos que deben ser considerados por los

⁴⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público artículos 20-21. México.

titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, en torno a las políticas, bases y lineamientos que se deben elaborar y que son fundamentales para el buen desempeño de los servidores encargados de la función de adquirir, arrendar y contratar servicios relacionados con los bienes muebles.

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

Es oportuno indicar que éstas, deben ser divulgadas por las dependencias y entidades a través de sus páginas de Internet y, en caso de que por circunstancias técnicas no puedan hacerlo, pueden consultarse a través de la dependencia que funja como coordinadora de sector.

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

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

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

arrendamiento o la contratación de servicios relacionados con los bienes. La ley de adquisiciones arrendamientos y servicios en su artículo 1 penúltimo párrafo puntualiza que. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Y de acuerdo al Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, “Las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 1 de la Ley, sólo deberán prever lo siguiente:

I. Las áreas de la dependencia o entidad que aplicarán las disposiciones previstas en la Ley y el presente Reglamento;

II. Los niveles jerárquicos de los servidores públicos que atenderán y se responsabilizarán de los diversos actos relacionados con los procedimientos de contratación a que hacen referencia la Ley y este Reglamento;

III. La forma en que las dependencias y entidades deberán cumplir con los términos o plazos a que hacen referencia la Ley y este Reglamento, y

IV. Los aspectos que se determinen en los lineamientos generales que emita la Secretaría de la Función Pública. Las dependencias y entidades divulgarán y mantendrán en forma permanente y actualizada en sus páginas de Internet, las políticas, bases y lineamientos a que se refiere este artículo. Las entidades que no cuenten con la infraestructura técnica necesaria para los efectos señalados, deberán hacerlo a través de la dependencia que funja como su coordinadora de sector.”⁴⁶

⁴⁶ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público artículo 3. México.

3.6.-Sistema COMPRANET.

Compra-Net es un sistema de acceso público y universal para realizar licitaciones públicas vía Internet, el mismo realizar electrónicamente las compras gubernamentales. El sistema se ha ido introduciendo gradualmente, primero como un mecanismo de difusión, posteriormente como una alternativa para la licitación y, finalmente, como el procedimiento oficial para la celebración de todas las licitaciones públicas abiertas que realiza el gobierno federal.

De acuerdo al artículo 2 fracción II de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Compra-Net: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga.

Tomando en cuenta el uso de las nuevas tecnologías en comparación con las anteriores formas en las que se realizaban las adquisiciones en la administración pública federal, se puede decir que se dio un gran paso en cuanto a compras gubernamentales ya que el sistema Compra-Net es un gran instrumentó en la realización de las mismas.

Hay que señalar que debería de haber una mayor capacitación para el uso y manejo de este sistema, para que se utilice de forma eficiente por parte de las empresas así como de la administración pública y de esta forma garantizar al estado las mejores condiciones para las contrataciones.

CAPÍTULO IV: COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

*“Cuando más corrompido es el Estado,
más numerosas son las leyes.”*
Tácito

En términos generales los comités de adquisiciones son órganos colegiados de participación plural con capacidad de análisis y resolución técnica, administrativa y operativa; es la unidad responsable de tomar las decisiones sobre la materia, asegurando las mejores condiciones de abastecimiento para las instituciones públicas, ya sea de bienes, arrendamientos y servicios, así como la de promover y vigilar que se cumplan las normas vigentes, esto siempre con la finalidad de transparentar el ejercicio de los recursos públicos, agilizar la toma de decisiones, propiciar la competitividad de empresas privadas retribuyendo en menores costos, mayor calidad, mejores y oportunos servicios.

Conceptualmente un Comité es: “un grupo de personas encargadas de un asunto, especialmente si lo hacen en representación de una colectividad.”⁴⁷ Los lineamientos de un comité regulan acciones que fomentan la planeación, programación, presupuestación, ejecución, mantenimiento, gasto y control en las adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza de una entidad o dependencia del sector público.

Los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, tiene funciones específicas que se establecen en el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Comisión Nacional del Agua cuenta también con 13 subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, creados en disposición del artículo 22, fracción V, estos subcomités se encuentran en cada uno de los 13 organismos de cuenca que se mencionaron anteriormente.

⁴⁷ Diccionario de la lengua española 2005 Espasa-Calpe.

4.1.-Antecedentes

Los primeros antecedentes de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público los encontramos con la aparición de los órganos colégiales, denominados “Comités de Compras, su referencia está en el artículo 5, fracción IV de la segunda Ley de Inspección de Adquisiciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972.”⁴⁸

Otro antecedente de los Comités se encuentra en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979 en el artículo 4, fracción VII. “Los comités se integraron y funcionaron conforme a los lineamientos que fijó la Secretaría de Comercio, dependencia que de acuerdo con las facultades que le eran propias, regulaba las adquisiciones que realizaba la Administración Pública Federal.”⁴⁹

“El origen de los actuales comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal se encuentra en el “Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimientos de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial el 13 de octubre de 1980.”⁵⁰

El 25 de febrero de 1982, “entró en vigor el instructivo para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,”⁵¹ lo que permitió la emisión de normas complementarias para los concursos y adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración pública federal.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, “publicada el 8 de febrero de 1985 en su artículo 15 establece la obligación de constituir Comités.

⁴⁸ <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Extra/19720323.html> en cache. Consultada el 25 de marzo de 2012.

⁴⁹ <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/normateca/Documents/Manual%20de%20Integraci%C3%B3n%20y%20Funcionamiento%20del%20Comit%C3%A9%20de%20Adquisiciones%20INE.pdf> en cache. Consultada el 25 de marzo de 2012.

⁵⁰ http://www.shf.gob.mx/sobreshf/NormatecaInterna/Documents/Manual_Comite_de_Adquisiciones.pdf; en cache. Consultada el 25 de marzo de 2012.

⁵¹ *Ibidem*.

En el reglamento del 13 de febrero de 1990 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios se reiteró la necesidad de integrar comités para la optimización de los recursos.”⁵²

El 3 de mayo de 1990 fue publicado el “Acuerdo que Establece las Bases de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles, y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, el cual cubrió el señalamiento del artículo 8 del reglamento.”⁵³

Dado la importancia de las adquisiciones en la administración pública se ha dado un constante cambio y actualización en materia normativa respecto a los comités de adquisiciones, dando cumplimiento a las necesidades del estado para la realización de sus fines.

4.2.-Fundamento Legal

Actualmente el fundamento legal de los comités lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En estos artículos se especifica la integración del órgano colegiado, las atribuciones del mismo y de las características de los casos que son sometidos a consideración de los mismos.

⁵² Diario oficial de la federación <http://dof.gob.mx/index.php?year=1990&month=02&day=13> en cache. Consultada el 25 de marzo de 2012.

⁵³ http://www.shf.gob.mx/sobreshf/NormatecaInterna/Documents/Manual_Comite_de_Adquisiciones.pdf; en cache. Consultada el 25 de marzo de 2012.

4.3.- Objetivos

Algunos de los objetivos del Comité son:

- ✚ “Hacer más eficiente la actuación de los miembros del Comité en cumplimiento de la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia.
- ✚ Optimizar los recursos que la Comisión Nacional del Agua destine para las adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- ✚ Elaborar lineamientos de observancia obligatoria para la presentación de asuntos sometidos a consideración del Comité, a fin de coadyuvar con la ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.”⁵⁴

Dichos objetivos son establecidos con fundamento en el Manual de Integración y Funcionamiento de los Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Nacional del Agua.

Características del Comité.

Los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público son una herramienta que coadyuva al cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus atribuciones se encuentran en el reglamento de la misma.

El comité está involucrado en la formulación del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de proponer reformas a las políticas bases y lineamientos, ésto para mejorar la planeación de las adquisiciones dentro de la institución y de la operación de los mismos.

Los casos que son sometidos a consideración del comité son extraordinarios, requieren de una observancia por cada uno de los miembros que lo conforman, ya que algunos de dichos casos son perceptibles de corrupción.

⁵⁴ <http://www.conagua.gob.mx/Normateca08//Gerencia%20de%20Recursos%20Materiales/Manuales/Manualdeintsubcomitearrysv.pdf> En cache. Consultada el 15 de Abril de 2012.

4.4.- Estructura.

En el caso específico del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Comisión Nacional del Agua su integración es la siguiente:

| MIEMBROS | CARGO DENTRO DEL COMITÉ | VOTO | VOZ |
|--|----------------------------------|------|-----|
| SUBDIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN | PRESIDENTE | x | x |
| GERENTE DE RECURSOS MATERIALES | SECRETARIO TÉCNICO | | x |
| TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | ASESOR ÓRGANO INTERNO DE CONTROL | | x |
| TITULAR DEL ÁREA JURÍDICA | ASESOR ÁREA JURÍDICA | | x |
| SUBDIRECTOR GENERAL DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRÍCOLA | VOCAL | x | x |
| SUBDIRECTOR GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO | VOCAL | x | x |
| SUBDIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA | VOCAL | x | x |
| SUBDIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN | VOCAL | x | x |
| SUBDIRECTOR GENERAL TÉCNICO | VOCAL | x | x |
| LOS QUE CONOCEN DE LOS CASOS QUE SE PRESENTAN A DICTAMINACIÓN DEL COMITÉ | INVITADOS | | x |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

El artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fracción VII, último párrafo, establece: “La Secretaria de la Función Pública podrá participar como asesor en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera fundada y motivada al emitir sus opiniones.

Con base en lo anterior, la Secretaría de la Función Pública designa un servidor público, para la observancia de los procedimientos y casos que se sometan a dictaminación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; sin embargo, no obliga a que asistan a la mayoría de las sesiones del Comité.

En el caso específico de la Comisión Nacional del Agua, este cuerpo colegial no podrá: “Emitir su dictamen condicionando a que se cumplan determinados requisitos, o a que se obtenga documentación que sustente o justifique la contratación que se pretenda realizar.”⁵⁵

Cabe destacar que anteriormente no se tenía contemplado que los casos fuesen condicionados, y los mismos podían ser modificados y este simple hecho causaba incertidumbre en la presentación de los casos sometidos a consideración de dicho Comité.

Funciones de los Miembros del Comité.

Respecto a las funciones de los miembros del comité, las del Presidente consisten en: “Expedir las convocatorias y órdenes del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias, así como presidir las reuniones del comité.

Al Secretario Técnico le compete: Vigilar la elaboración de las convocatorias, órdenes del día y de los listados de los asuntos que se tratarán, incluyendo los soportes documentales necesarios, así como remitirlas a los miembros del comité. Así mismo, deberá realizar el escrutinio de los asistentes a las reuniones del comité para verificar que exista el quórum necesario para sesionar. Al respecto, deberá cuidar que los acuerdos del comité se asienten en los formatos respectivos, y levantar el acta de cada una de las sesiones, vigilando que el archivo de documentos esté completo y se mantenga actualizado.

A los Vocales corresponde: Enviar al Secretario Ejecutivo antes de la reunión, los documentos de los asuntos que se deban someter a la consideración

⁵⁵ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 22 fracción VII .p. 8. México.

del Comité; analizar el orden del día y los documentos sobre los asuntos a tratar, así como pronunciar los comentarios que estimen pertinentes.

Los Asesores, tanto del Área Jurídica como del Órgano Interno de Control, deben: Proporcionar la orientación necesaria en torno a los asuntos que se traten, de acuerdo con las facultades que tenga conferidas el área que los haya designado.

Cabe resaltar las funciones de los Invitados, las cuales consisten en: Aclarar aspectos técnicos, administrativos o de cualquier otra naturaleza de su competencia, relacionados exclusivamente con el asunto para el cual hubieren sido invitados.⁵⁶

Cada función de los miembros del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, están delimitadas de tal forma que se evite confusiones organizacionales, saltarse la línea de mando o facultades respecto a su función en el Comité.

4.5.- Características de los casos que son sometidos a consideración del Comité.

En materia de excepción de licitación. El comité podrá dictaminar si el caso se encontrase en alguno de los supuestos a los que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41, como lo indica el artículo 22 fracción II de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Haciendo alusión al artículo 41.- “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate

⁵⁶ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 22.

de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semi-procesados, semovientes.

Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

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

XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.⁵⁷

Respeto a este artículo y a las fracciones antes mencionadas son de observancia del Comité de Adquisiciones ya que la demostración de los mismos requiere de la dictaminación del órgano colegiado, esto porque su demostración debe de estar justificada, fundada y motivada, para evitar discrecionalidad alguna y que se realizó una investigación de mercado objetiva.

⁵⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público , artículo 41, cabe destacar que las fracciones citadas son las que hacen alusión a el artículo 22 fracción II de la misma ley, en relación a la dictaminación del Comité de Adquisiciones Arredramientos y Servicios del Sector Público. México.

Montos máximos.

Con relación a los montos máximos, el comité de acuerdo al artículo 21 fracción III del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público, y a el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala que los Comités son una herramienta de control jurídico que coadyuva al procedimiento de adquisiciones, arrendamientos y servicios, respecto a los montos que superan las partidas presupuestales definidas en el programa anual de adquisiciones de la institución y que requieren de la supervisión de un órgano colegiado con capacidad técnica y de toma de decisiones que promueva la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a los Subcomités.

El Comité tendrá la atribución de establecer Subcomités, con fundamento en el artículo 22 fracción V de la LAASSP; en el caso específico de la Comisión Nacional del Agua se encuentran estos Subcomités en los Organismos de Cuenca, en cuyo caso determinará su integración, operación y funciones específicas, así como la forma y términos en que deberá informar al propio Comité sobre cada asunto que en ellos se dictaminen.

4.6.- Ventajas y Desventajas.

Una de las ventajas, es que los casos sometidos a consideración del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se apegan a los criterios de economía, eficiencia y eficacia, imparcialidad y honradez, esto con el fin de asegurar las mejores condiciones así como beneficios para las instituciones.

Otra ventaja del comité, es que los casos sometidos a su dictaminación son analizados por cada uno de los miembros que lo conforman y de esta forma hay mayor transparencia en cuanto al ejercicio del presupuesto público.

Otra ventaja dentro del comité es que se puede convocar a una sesión extraordinaria de ser requerida, esto con el fin de no retrasar algún procedimiento de contratación.

Los casos que son sometidos a consideración del comité de adquisiciones, que no son aprobados, pueden ser sometidos a su consideración las veces que sean necesarias, ya que la ley y el reglamento no condicionan un límite para que un caso sea presentado.

Con relación a las desventajas, dentro de este órgano colegiado, es que de no existir el quórum suficiente para llevar a cabo el comité, se suspende la sesión ya sea ordinaria o extraordinaria.

Así mismo si existe alguna inclinación o favoritismo por algún miembro del comité sobre algún ofertante y algún miembro del comité no hace las observaciones convenientes, o fundamenta o motiva la no adquisición, prestación del servicio o arrendamiento se haría un mal uso del mismo.

Si el servidor público designado por el área del comité de adquisiciones, arrendamientos o servicios no cumple con el perfil conveniente para efectuar las funciones, o si tiene desconocimiento de los casos que son sometidos a su consideración para la integración de los casos que se van a someter al comité de adquisiciones no serán las idóneas para la contratación del mismo.

Si no se consultan en Compra-Net o en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las empresas sancionadas por incumplimiento se puede llevar a cabo un contrato con alguna empresa que incumple con sus contratos.

4.7.- Observaciones

Es conveniente que el comité de adquisiciones tome en cuenta si dentro de la institución existe un buen manejo del archivo de los documentos ya que los mismos son un soporte físico de la ejecución del presupuesto, cumplimiento de la normatividad.

Existen tres instancias que se encargan de la observancia con derecho a voz, en los casos que son sometidos a consideración del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como son del área jurídica, del órgano interno de control adscrito a la institución y de la Secretaria de la Función Pública, por lo cual no debe de existir corrupción en los casos que son sometidos a consideración del Comité.

Es de suma importancia que el comité proponga la implementación de un video de la realización de todos los casos que son sometidos a dictaminación del mismo para que exista mayor certidumbre del cumplimiento de la ley y de la objetividad con que el mismo opera.

4.8.- Mejoras.

Las mejoras dentro del comité de adquisiciones se dan en razón de la participación de cada uno de los miembros, de las adecuaciones y de los cambios, así como de las aportaciones de cada uno de los miembros para que se adecúen las políticas, bases y lineamientos de acuerdo a las necesidades de la institución y del mercado.

También en las adecuaciones u observaciones que se realicen dentro del programa anual de adquisiciones para que las adquisiciones que se realicen en las instituciones se haga en apego al artículo 134 constitucional, leyes, reglamentos y demás disposiciones en la materia.

4.9.- Reflexiones

Como bien señala la Maestra Sandra Luz, “es necesario implementar estrategias que orienten a la función pública a mejorar su desempeño para satisfacer las necesidades de los cuidados en cuanto a bienes y servicios públicos.

La corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos. En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero lamentablemente los resultados han sido escasos: 28% de los mexicanos admiten que, ellos o una persona que vive en su hogar, pagaron algún soborno durante el año anterior y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta.

De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, de un total de 35 tramites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio algún soborno para obtener el servicio.

Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para infundir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para infundir en funcionarios públicos a nivel federal.

La encuesta calcula que dichas empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos en la corrupción burocrática administrativa con el Gobierno Federal. Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo cómo sacar provecho de la violación de la ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.

Por ello, para proveer con eficacia y eficiencia los bienes públicos que demanda la sociedad es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública, así como combatir frontalmente la corrupción con acciones innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de recursos públicos y el clientelismo, entre otras prácticas. Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.”⁵⁸

El derecho posee características que dejamos de lado, en su función básica de regular autoritativamente el comportamiento humano, pierde en esencia esta singularidad. A este hecho debemos por obligatoriedad una vez encontrada una solución, su pronta puesta en marcha. Ya que donde manda el derecho no manda la moral.

⁵⁸ Sandra Luz Ramírez Gutiérrez; “Análisis de la percepción y de la realidad de la certificación de la calidad en el sistema de adquisición de bienes y contratación de servicios de la gerencia de recursos materiales en la CONAGUA en 2008”, Tesis para optar por el grado de Maestra; Facultad de Contaduría, Administración e Informática. UNAM. pp. 20-21.

La ética del servidor público nos enseña que si los servidores públicos fuesen más honestos y comprometidos con su trabajo, no se necesitarían de normas que regulen los procedimientos jurídico-administrativos, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Un porcentaje considerable de la sociedad tiene desconfianza en las instituciones, lo cual obedece al alto grado de corrupción e impunidad que observamos cotidianamente en el ejercicio profesional de los funcionarios públicos; si bien, existen muchas dependencias que vigilan los procedimientos jurídico-administrativos, como son la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pareciera ser insuficiente, por lo que la actualización y adopción de mecanismos de control nunca están de más.

CONCLUSIONES

*Nuestra Constitución está ahora establecida,
y tiene una apariencia que promete permanencia;
pero en este mundo no puede decirse que nada sea cierto,
salvo la muerte y los impuestos.*

Benjamin Franklin

Carta a Jean-Baptiste Leroy, 13 de Noviembre de 1789

Las funciones del Comité, se orientan a dictaminar sobre la procedencia o no de realizar licitaciones públicas con base a lo establecido en los supuestos que marca la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, analizar y aprobar el informe de los casos dictaminados a consideración del mismo y fijar las políticas bases y lineamientos, (POBALINES), revisar el programa y presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de sus modificaciones y formular las observaciones y recomendaciones convenientes.

Respecto a la integración de los miembros del Comité, es de llamar la atención que, no obstante, estar establecido en el reglamento la asistencia de un funcionario público designado por la Secretaría de la Función Pública, en la mayoría de los casos, dichos funcionarios brillan por su ausencia, lo que puede reflejarse en un amplio vacío que da pauta a actos de corrupción.

La supervisión administrativa en el Comité de adquisiciones es un acto de gran relevancia, ya que todo mecanismo de control, no sólo garantiza el apego a la normatividad, sino la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones, logro de los objetivos y alcance de las metas establecidas por las instituciones en aras del beneficio social. La función de los asesores, tanto del órgano interno de control como del área jurídica es sumamente importante en el Comité, ya que al ser un procedimiento jurídico administrativo se requiere de un amplio conocimiento de todo el aspecto legal que rige el quehacer del Comité, lo cual reducirá las posibilidades de cometer errores, tanto procedimentales como legales, o bien detectando cualquier tipo de anomalía en estos rubros, ya sea por desconocimiento o por actos deliberados por parte de los responsables en aras de intereses personales.

Ninguna disposición jurídica tiene como carácter la desorganización, las modificaciones al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que el Comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios esta obligado en términos de su responsabilidad a coordinarse con criterios de eficiencia y eficacia para la rendición de cuentas, así como el objetivo de transparentar el ejercicio de los recursos públicos.

Los ejemplos que se suman a la mejora regulatoria que se llevó a cabo el 25 de mayo de 2010, hacían hincapié en la eliminación de la discrecionalidad, la arbitrariedad y la corrupción. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminó así requisitos, duplicidad de información y funciones así como de trámites innecesarios. De antemano tener la posibilidad de modificar los instrumentos jurídicos, para buscar mejoras a los procedimientos de los comités, nos da una disponibilidad para que la Comisión Nacional del Agua pueda cumplir sus responsabilidades institucionales en el manejo de cuentas, inversiones, servicios, arrendamientos, adquisiciones y enajenación de bienes.

Es sumamente necesario, cambiar la imagen que se tiene frente a la sociedad; si bien es una meta el querer vivir lo mejor posible, no podemos obtenerlo de una forma deshonesta, corruptible y olvidándonos de nuestros valores éticos y morales y perdiendo la visión del bien común.

Es por esta razón que la gran mayoría de los servidores públicos, de cualquier nivel económico y nivel educativo, aproveche la oportunidad, y cuando se les da, entran al círculo vicioso de la corrupción. Desafortunadamente es perceptible notar que se vive en una sociedad donde predomina en individualismo, sin referentes éticos, en donde la persona vale más por lo que tiene, que por lo que logra y aporta.

Mientras esto no sea cambiado, resulta complicado seguir modificando leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, pues los funcionarios públicos que son corruptos si importar su nivel, siempre buscaran encontrar la falla en las mismas.

El grave y gran problema que se tiene es la corrupción, causada en parte por la falta de valores morales, de principios éticos, de un alto grado de impunidad, de contubernio entre funcionarios y autoridades o responsables de controlar y sancionar; por la búsqueda de intereses meramente personales, sin importar el fuerte daño que se ocasiona a la sociedad, alejados, cada vez más, del fin sustancial del Estado.

También es notorio que la corrupción no es propia de algún partido político en particular. Las condiciones prevalecientes y las características del régimen político así como su arquitectura institucional facilitan este fenómeno, mismo que deberá modificarse a partir de la transparencia, rendición de cuentas, de una mayor y directa participación de la sociedad, tanto en la asignación como en el manejo de los recursos, exigiendo se castigue con penas verdaderamente ejemplares a todo mal servidor, entre mayor sea el nivel jerárquico que ocupe en las estructuras de gobierno, mayor deberá ser la pena; asimismo, se requiere de un nuevo rediseño de las instituciones públicas, que permitan al Estado cumplir con su razón de ser, la búsqueda del “bien común”.

BIBLIOGRAFÍA:

-Amaiz Amigo, Aurora. "Estructura del Estado". México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.

-Carrillo Landeros, Ramiro. "Metodología y Administración en México". Editorial Limusa, 1986.

-Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. "Planeación, Programación y Presupuestación" México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México. IIJ. Serie Doctrina Jurídica Núm. 145. 265 Págs.

-Diccionario de la lengua española 2005 Espasa-Calpe.

-González Uribe Héctor. "Teoría Política". México, Porrúa, 1998.

- Gonzalo Martner. "Planificación y Presupuesto por Programas". México, 11ª edición. Siglo XXI Editores. 1994.

-Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. México. Funtamara 1986. 1986, 160 pág.

- Infante Meléndez, Héctor Mateo. "Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público". INAP, 2011, 206 pág.

-Informe *Nuestro Futuro Común*. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987.

-Jonio y G. Plaidoux. Control Presupuestario, México, Sagitario, 1979.

-Juárez de Lucio, Omar, "Viabilidad de la Armonización Contable en México para 2012. Un estudio a partir de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social", Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM.

-Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Vol. 2.- Funciones y Especialidades, segunda reimpresión, México Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ramírez Gutiérrez, Sandra Luz; "Análisis de la percepción y de la realidad de la certificación de la calidad en el sistema de adquisición de bienes y

contratación de servicios de la gerencia de recursos materiales en la CONAGUA en 2008”, Tesis para optar por el grado de Maestra; Facultad de Contaduría, Administración e Informática. UNAM.

-Romero Calvillo, Eliseo: “Análisis y Perspectivas de las Adquisiciones en el Instituto Nacional de Antropología e Historia”; Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

-Sánchez Valente, Antonio. Tesina “Las adquisiciones en el sector público mexicano caso: Comisión Nacional del Agua.” Tesina de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.UNAM.

-Secretaria de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal.

-Semblanza Histórica del Agua en México página 45, 3 párrafo leyes reglamentos y decretos del siglo XIX. La continuidad colonial. México.

-Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México. Edit. IAPEM, 1997.

-Weber, Max. “El político y el científico”. México, FCE, 1994.

-Zippelius Reinhold, “Teoría General del Estado: Ciencia de la Política.” Porrúa. México, 1998. Tr. Directa del alemán por Hector Fix-Fierro. 3ª Ed.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

-Página oficial de la Cámara de Diputados:
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/48/2do/Extra/19720323.htm> en caché.

- Página oficial de la CONAGUA y link de tesis referentes a adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público: <http://www.cna.gob.mx/> y <http://www.procesoshidroagricolas.cna.gob.mx/PECTRA2001/site/sui.asp?id=2> en caché.

-Página oficial del Diario Oficial de la Federación (DOF):
<http://www.dof.gob.mx/> en caché.

-Página oficial de la Secretaría de la Función Pública (SFP):
<http://www.funcionpublica.gob.mx/> en caché.

-Página oficial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): http://infoteca.semarnat.gob.mx/boletin/print_reghidroAdmon.htm y <http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/normateca/Documents/Manual%20de%20Integraci%C3%B3n%20y%20Funcionamiento%20del%20Comit%C3%A9%20de%20Adquisiciones%20INE.pdf> en caché.

-Página de la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C., Instituto de Banca de Desarrollo:<http://www.shf.gob.mx/sobreshf/Normatecainterna/Documents/ManualComite de Adquisiciones.pdf> en caché.

DOCUMENTOS JURÍDICOS:

-Acuerdo por el que se derogan diversas disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se instruye a realizar acciones para la abrogación de normas por parte de sus unidades administrativas centrales, de sus órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales del sector coordinado por la misma. México. D.O.F. 25 de mayo de 2010. 112 páginas.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el D.O.F. el 27 de abril de 2010. 169 páginas.

-Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Diario oficial de la federación del 16 de enero de 1989.

-Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

-Ley de Aguas Nacionales

-Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. D.O.F. 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2008. 66 páginas.

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. D.O.F. 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el D.O.F. el 17 de junio de 2009. 70 páginas.

- Manual Administrativo de Aplicación General en Material de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

-Manual de Contabilidad Gubernamental. México. Publicado en la página oficial del Consejo Nacional de Armonización Contable el 4 de noviembre de 2010. Y en el D.O.F. el 22 de noviembre de 2010. 881 páginas.

-Manual de organización general de la Comisión Nacional del Agua.

-Programa Especial de la Mejora en la Administración Pública 2008 – 2012. México. D. O. F. Pág.32.

-Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público miércoles 29 de noviembre de 2006.

-Reglamento de la ley de Aguas Nacionales.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Adquisición: implica el acto o hecho en virtud, del cual una persona fiscal o moral adquiere el dominio o propiedad de una cosa (mueble o inmueble), o algún derecho real sobre ella a título oneroso o gratuito. Sin embargo, para efectos de la Ley de Adquisiciones, el término adquisición se entiende exclusivamente como la operación de compra de bienes muebles, aun cuando dicha operación incluya servicios. Para ser definida una operación como adquisición, el costo de los bienes debe ser superior al que se erogue por concepto de los servicios que los acompaña.

Acta: Es el documento donde se asientan los comentarios de los asuntos sometidos a dictaminación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos o Servicios. Ya sea en una Reunión Ordinaria o Extraordinaria.

Área Solicitante: Es la unidad responsable que de acuerdo a sus necesidades requiera la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicio.

Arrendamiento: Es el acto a través del cual una persona llamada arrendador, confiere a otra llamada arrendataria, el uso de una cosa o derecho mediante el pago de un cierto precio que recibe la denominación de renta o alquiler.

El arrendamiento también debe entenderse como la cesión de uso de un bien mueble o inmueble por tiempo determinado, mediante el pago de una renta, de conformidad con las partes interesadas y normas aplicables. A mayor precisión, se tiene que para efectos de la Ley de Adquisiciones del sector público, se puede decir que el arrendamiento es la operación mediante la cual una persona concede

el uso o goce temporal de bienes muebles, obligándose la dependencia o entidad a pagar por ello un precio cierto y determinado.

Asesor: Es un miembro del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, con derecho a voz pero no a voto, ya sea del órgano interno de control o del área Jurídica. Como es señalado en el Artículo 19 Párrafo 3 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Carpeta: Está integrada por el soporte documental que componen los asuntos que se someten a dictaminación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Casos de Excepción: Son los asuntos que se presentan por parte de las áreas solicitantes, a través de un escrito, al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para que se exceptúe del procedimiento de licitación pública y se pueda adjudicar por invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa.

Comité: Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Investigación de Mercado: Verificar la existencia de fabricantes de bienes proveedores de bienes, arrendamientos y servicios a nivel nacional o internacional y en su caso del precio estimado.

Invitados: Cualquier persona o servidor público con derecho a voz pero no a voto, para aclarar aspectos técnicos o administrativos relacionados con los asuntos que se someten a consideración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos o Servicios.

Orden del Día: La relación de los asuntos a tratar en la sesión.

Quórum: Número mínimo de integrantes con derecho a voz y voto (50%, más uno requerido para sesionar.

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

Servicios: Estos comprenden todos los actos mediante los cuales una persona física o moral de derecho público o privado ofrece o pone a disposición de las dependencias o entidades su actividad profesional o técnica de manera independiente. Evidentemente los servicios que presente o realice un proveedor a un órgano del Sector Público, van a estar sujetos a un procedimiento previo a la formalización del contrato, mismo que servirá de base para que la persona física o moral correspondiente proporcione por un plazo determinado dicho servicio, el cual tendrá como contraprestación un pago cierto y en dinero.

En suma se puede decir que el término “servicio”, se refiere a la disposición de una persona física o colectiva para satisfacer la necesidad de otra al cabo de un pago de dinero.

Sesiones: Sesiones ordinarias y extraordinarias que lleva a cabo el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Suficiencia Presupuestal: Documento donde se acredita que se cuenta con los recursos económicos presupuestales.

Vocales Propietarios: Miembros con derecho a voz y voto integrantes del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Vocales Suplentes: Miembros con derecho a voz y voto, integrantes del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, designados por los Vocales Propietarios quienes sólo participarán en ausencia de los titulares.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

APF: Administración Pública Federal

APFC: Administración Pública Federal Centralizada

APFP: Administración Pública Federal Paraestatal

DOF: Diario Oficial de la Federación.

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

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

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

OIC: Órgano Interno de Control

PEF: Presupuestos de Egresos de la Federación.