

# **ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO**

## **SUMARIO**

**3.1. MARCO JURÍDICO - ADMINISTRATIVO**

**3.2. FASE PREVIA**

## **OBJETIVOS GENERALES**

- Identificar el conjunto de normas jurídicas y administrativas que regulan el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la administración pública federal.
- Describir el Sistema Nacional de Planeación, así como identificar las características básicas que deben contener los Programas Anuales de Adquisiciones.
- Enunciar y definir las bases, procedimientos, reglas, requisitos, criterios y principios, que caracterizan a los procesos de asignación y contratación de bienes y servicios.
- Reseñar las facultades de las autoridades normativas y especificar las obligaciones que las dependencias y entidades, tienen en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

## **3.1. MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO**

### **3.1.1. Evolución del marco jurídico-administrativo**

La función de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios por parte de la administración pública federal, es regulada de manera expresa por una serie de dispositivos legales que van desde disposiciones jurídicas de carácter constitucional, hasta ordenamientos específicos de tipo administrativo.

La Carta Magna es el ordenamiento jurídico que constituye al Estado, determina su estructura política, sus funciones y sus características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

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 u ordenamientos 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.

En este sentido, la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como la contratación de servicios que realizan los órganos que integran el Poder Ejecutivo de la Unión, se encuentran tuteladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el 28 de diciembre de 1982 el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto que modificó el contenido y alcance del artículo original. Un precepto básico del mismo es el siguiente:

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

La acción de gobierno permitió elevar a rango constitucional la materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza. Este precepto constitucional establece que dichas actividades deben realizarse dentro de un marco de actuación que asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En la administración pública federal el gasto público destinado a servicios personales, obras públicas y el aplicado a las compras de bienes muebles y a la contratación de servicios generales, adquiere particular importancia, no sólo por el impacto y efecto multiplicador que tiene sobre el campo económico, sino también por las repercusiones y efectos directos e indirectos que genera sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades.

El proceso de las adquisiciones en el sector público federal se inscribe dentro de los ámbitos jurídico y administrativo organizacional. Ambas esferas, en forma conjunta, norman, regulan, definen y determinan el quehacer de la gestión gubernamental en torno a la planeación, instrumentación y control de las compras y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de servicios por parte de oficinas públicas.

Las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la contratación de servicios en el sector público constituye un sistema regulado por un esquema normativo, jurídico, administrativo, interdependiente y complementario.

La planeación, organización, dirección, control y evaluación de las adquisiciones de bienes y servicios del sector público requieren de una serie de medidas y acciones de carácter preventivos y correctivos por parte de las autoridades públicas.

Los Poderes de la Unión, es decir, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus respectivos ámbitos de competencia y actuación, han dictado una serie de ordenamientos jurídico-administrativos que regulan todas y cada una de las acciones que se realizan por parte de los servidores públicos encargados de los procesos de contratación de las adquisiciones de bienes y de servicios, que se efectúen en cualquiera de las instancias señaladas.

Los ordenamientos legales y administrativos que regulan las acciones relativas a planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la administración pública federal, parten de la Constitución y desembocan en políticas, bases y lineamientos de los titulares de las dependencias y de los órganos de gobierno de las entidades.

La relevancia que tienen las compras de bienes muebles y la contratación de servicios en la administración pública federal impone la necesidad de que las actividades que se generen de estas funciones, sean reguladas desde el nivel constitucional.

Las leyes son, por su naturaleza, de carácter general, abstractas, obligatorias y permanentes, situación por la cual, requieren de reglamentos que les permitan la concreción en la aplicación de sus preceptos. Dichos reglamentos son expedidos por el poder ejecutivo y jamás pueden utilizarse para reformar o modificar la Ley que les dio origen; tampoco pueden dictar normas que las contravengan, ya que dichos reglamentos, tiene por objeto facilitar y propiciar el cumplimiento de las leyes.

Los órganos superiores con base en dichos reglamentos, dictan disposiciones complementarias denominados acuerdos. Los acuerdos tienen como finalidad aplicar las disposiciones dictadas por un órgano superior a un órgano inferior con respecto a un asunto o materia en particular.

Las instancias referidas además de los reglamentos y de los acuerdos expiden oficios-circulares, con el fin de dar instrucciones a sus órganos inferiores sobre el régimen de sus oficinas o sobre su funcionamiento para con el público usuario.

Los oficios-circulares también se utilizan para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales y casos concretos. Dicho documento no establece derechos u obligaciones a los gobernados, pero sí imponen el cumplimiento obligatorio para quienes se dirigen.

En suma, los oficios-circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, toda vez que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno para facilitar a los servidores públicos de niveles inferiores, la aplicación de tales preceptos, coadyuvando al buen funcionamiento de los órganos de la administración pública.

Enseguida se muestra una tabla con las disposiciones que regulan o han regulado en un momento específico, la función de adquisiciones.

| <b>NORMAS U ORDENAMIENTOS</b>                         | <b>MATERIA Y/O CONTENIDO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>FUENTES Y FECHAS</b>                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Artículo 134; Administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos de que dispone el gobierno federal y el gobierno del distrito federal.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Diario Oficial de la Federación<br>(D. O. F.)<br>28/XII/82                                                                 |
| Ley                                                   | De Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | D. O. F.<br>4/I/2000                                                                                                       |
| Reglamento                                            | De la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (RLAASSP).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | D. O. F.<br>20/VII/2001                                                                                                    |
| Acuerdos                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases de integración y funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento.</li> <li>- Información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la A.P.F. deben remitir a la Secodam por transmisión electrónica o en medios magnéticos, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en las licitaciones públicas.</li> <li>- Lineamientos para las contrataciones de los servicios de telefonía de larga distancia por parte de las dependencias y entidades de la A.P.F.</li> <li>- Normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.</li> </ul> | <p>D. O. F.<br/>5/VII/1999</p> <p>D. O. F.<br/>4/IV/1997</p> <p>D. O. F.<br/>7/V/1992</p> <p>D. O. F.<br/>20/VIII/1993</p> |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                        |                         |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Acuerdos</b> | - Normas para autorizar la adquisición o arrendamiento de bienes muebles que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.                                                                                               | D. O. F.<br>20/VII/1993 |
|                 | - Reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas, para las reservas del tratado de libre comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional.   | D. O. F.<br>8/XII/1995  |
|                 | - Sobre la Integración y Funcionamiento de los CAAS                                                                                                                                                                                                    | D. O. F.<br>5/VII/1999  |
|                 | - Por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de las administración pública federal. | D. O. F.<br>9/VII/2000  |

En el esquema siguiente se señalan algunas de las disposiciones administrativas que complementan de manera particular los ordenamientos señalados en el cuadro anterior:

| <b>DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS</b> | <b>MATERIA Y/O CONTENIDO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>FUENTES Y FECHAS</b> |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Oficios-Circulares                   | - Características que deberán contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública, a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública federal. | D. O. F.<br>8/IV/1994   |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                          |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|  | - Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.                                                                                                                                                                                | D. O. F.<br>19/VIII/1994 |
|  | - Lineamientos y criterios para que en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida y en lo relacionado con la ejecución y cumplimiento de los contratos de adquisiciones, obras públicas y servicios de cualquier naturaleza, se observe estrictamente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. | D. O. F.<br>2/X/1996     |
|  | - Medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza                                                                  | D. O. F.<br>14/VIII/1995 |
|  | - Forma y términos en que deben ser enviadas a la Secodam, la Convocatoria y Bases de Licitación Pública que se lleven cabo.                                                                                                                                                                                                            | D. O. F.<br>14/VII/1997  |
|  | - Criterio para determinar los bienes que deben considerarse de capital y metal-mecánicos.                                                                                                                                                                                                                                              | D. O. F.<br>18/VII/1986  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                         |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
|  | - Lineamientos generales para las adquisiciones de las tiendas del sector público.                                                                                                                                                                                                                                            | D. O. F.<br>25/VII/1996 |
|  | - Criterios a aplicar en la LAASSP y la LOPSRM                                                                                                                                                                                                                                                                                | Secodam.<br>17/3/2000   |
|  | - Sobre medidas preventivas para el pago oportuno de las contrataciones que realiza la A. P. F.                                                                                                                                                                                                                               | D. O. F.<br>2/V/1994    |
|  | - Sobre aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión, y en general a las actividades de comunicación social.                                                                                                                                                                                    | D. O. F.<br>22/XII/1992 |
|  | - Sobre adquisición de equipos, programas y sistemas de cómputo, contratación de servicios para el desarrollo de programas y sistemas; así como de adquisición de accesorios y demás bienes e instrumentos que estén integrados por componentes electrónicos que controlen o tengan como referencia fechas para su operación. | D. O. F.<br>10/IX/1998  |

Enseguida se enumeran otras disposiciones administrativas aplicadas a la función de adquisiciones, consideradas antes de la publicación del Reglamento correspondiente a la Ley en cuestión.

| <b>DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS</b> | <b>MATERIA Y/O CONTENIDO</b>                                                                                                                                                                                           | <b>FUENTES Y FECHAS</b>  |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Oficios-Circulares                   | - Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas. | D. O. F.<br>15/ III/1996 |
|                                      | - Procedimientos de contratación de seguros de bienes patrimoniales y de personas                                                                                                                                      | D. O. F.<br>4/VIII/1997  |
|                                      | - Sobre contratación de seguros de bienes patrimoniales a cargo de la A. P. F.                                                                                                                                         | D. O. F.<br>2/V/1994     |
|                                      | - Aviso para la publicación de convocatorias para concursos de adquisiciones y obras públicas.                                                                                                                         | D. O. F.<br>30/XII/1998  |
|                                      | - En materia de normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y entidades de la administración pública federal.                                | D. O. F.<br>2/V/1985     |
|                                      | - Sobre erogación de recursos presupuestales en materia de comunicación social para el ejercicio fiscal 2000                                                                                                           | D. O. F.<br>31/I/2000    |
|                                      | - Sobre acreditación de los proveedores y contratistas de estar al corriente en sus obligaciones fiscales                                                                                                              | D. O. F.<br>20/X/1999    |

Es importante destacar que con la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el 19 de septiembre de 2001, las disposiciones legales y administrativas dictadas con anterioridad a este Reglamento, como son reglamentos anteriores, acuerdos y oficios-circulares que existen sobre la materia, han sido abrogados y/o derogada la parte correspondiente a las adquisiciones y/o arrendamientos de bienes y prestación de servicios relacionados con éstos.

El Reglamento referido presenta avances significativos, ya que además de considerar de manera condensada varias de las disposiciones que abroga, también incluye una serie de preceptos que enriquecen y orientan el quehacer de las dependencias y entidades de la administración pública en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El cuadro que a continuación se presenta ofrece al lector referencias históricas que permiten identificar parte de la evolución de la Ley de Adquisiciones vigente actualmente:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>8 de febrero de 1985</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Se expide la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>13 de febrero de 1990</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento respectivo, que de conformidad al Decreto correspondiente, entró en vigencia al día siguiente de su publicación.                                                                                                                                                                     |
| <b>30 de diciembre de 1993</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Se publica la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en virtud de que en su artículo 3 transitorio, establece que se expedirían los manuales de procedimientos respectivos en sustitución de los reglamentos de la Ley de Adquisiciones de 1985, y de la Ley de Obras Públicas de ese mismo año; sin embargo dichos manuales nunca fueron expedidos. |

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones que entró en vigor el 19 de septiembre de 2001 cuenta con 83 artículos y presenta la siguiente estructura:

|                                                                                                                                                   |   |                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----------------------------|
| <b>TÍTULO PRIMERO</b><br><b>DISPOSICIONES GENERALES</b><br><b>CAPÍTULO ÚNICO</b>                                                                  | → | Artículos 1 al 11           |
| <b>TÍTULO SEGUNDO</b><br><b>DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y</b><br><b>PRESUPUESTACIÓN</b><br><b>CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES</b>               | → | Artículos 12 y 13           |
| <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b><br><b>DEL COMITÉ</b>                                                                                                      | → | Artículos: 14 al 19         |
| <b>CAPÍTULO TERCERO</b><br><b>DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS MIXTAS DE</b><br><b>ABASTECIMIENTO</b>                                                | → | Artículos 20 al 21          |
| <b>TÍTULO TERCERO</b><br><b>DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN</b><br><b>CAPÍTULO PRIMERO</b><br><b>DE LA LICITACIÓN PÚBLICA</b>               | → | Artículos 22 al 48          |
| <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b><br><b>DE LAS EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA</b>                                                                      | → | Artículos 49 al 55          |
| <b>TÍTULO CUARTO</b><br><b>DE LOS CONTRATOS</b><br><b>CAPÍTULO ÚNICO</b>                                                                          | → | Artículos 56 al 68          |
| <b>TÍTULO QUINTO</b><br><b>DE LAS SANCIONES, INCONFORMIDADES Y</b><br><b>CONCILIACIONES</b><br><b>CAPÍTULO PRIMERO</b><br><b>DE LAS SANCIONES</b> | → | Artículos 69 a 70           |
| <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b><br><b>DE LAS INCONFORMIDADES</b>                                                                                          | → | Artículos 71 a 73           |
| <b>CAPÍTULO TERCERO</b><br><b>DE LAS CONCILIACIONES</b>                                                                                           | → | Artículos 74 a 83           |
| <b>TRANSITORIOS</b>                                                                                                                               | → | Artículos Primero al Octavo |

Es importante resaltar como una de las disposiciones que contribuye a la interpretación y aplicación de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la señalada en el artículo 1º del Reglamento, en la cual se indica que, cuando se aluda a bienes muebles, se estarán entendiendo como tales los que establece el Código Civil de la Federación.

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 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.

Antes de señalar las directrices que el Reglamento establece con respecto a la elaboración de las políticas, bases y lineamientos, 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 difusión de las POBALINES en los medios de comunicación electrónica y en el Diario Oficial de la Federación constituye un hito, no sólo en términos de transparencia sino en materia legal, ya que también permiten darle sentido y concreción a los principios jurídicos de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que debe caracterizar a los procedimientos de adquisición y contratación de carácter público o mediante invitación expresa.

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.

A continuación se enuncian algunos de los criterios o aspectos que las dependencias y entidades de la administración pública federal deben considerar en el momento de elaborar sus POBALINES, en cuanto a la forma y método que deberán seguir con respecto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten con los particulares a saber.

1. Normas para evaluar propuestas.
2. Reglas para la adjudicación de los pedidos o contratos.
3. Pautas para la determinación del costo-beneficio.
4. Principios para la definición de las bases formas y porcentajes de las garantías de cumplimiento de los contratos y de los anticipos.
5. Juicios para exceptuar la presentación de garantías de cumplimiento de contratos.
6. Porcentaje entre el 10 y 20% para las garantías de cumplimiento del contrato sin incluir I.V.A.
7. Establecer en las bases de licitación e invitación que la aplicación de las garantías de cumplimiento, será proporcional al monto de la obligación incumplida.
8. Reglas a que debe sujetarse la adquisición de bienes que se vayan a comercializar o transformar.
9. Establecer que en las licitaciones públicas e invitaciones internacionales, los proveedores deben entregar los bienes en territorio nacional.
10. Determinar, en el caso de las licitaciones públicas e invitaciones internacionales quién de las partes realizará los trámites de importación y el pago de los impuestos y derechos.
11. Determinar los niveles jerárquicos de los servidores públicos que conducen los actos de los procedimientos de contratación y la suscripción de los diversos documentos que se deriven de ellos (pedidos-contratos).
12. Definir los casos o supuestos en los cuales se podrá otorgar anticipos y pagos progresivos, así como los porcentajes y condiciones para su autorización.
13. Condiciones para aplicar y calcular las penas convencionales por atraso en la entrega de prestaciones de servicios.

14. Reglas en relación a: calidad, recepción, inspección y fabricación de los bienes y servicios, así como de los arrendamientos.
15. Normas para la consolidación de bienes y servicios en las dependencias y entidades.
16. Definición de normas para las adjudicaciones directas que se realicen con base al artículo 42 de la LAASSP, cuando no se requiera de pedidos o contratos para su formalización.
17. Condiciones de pago a proveedores.
18. Establecimiento de las fórmulas o mecanismos de ajuste, que se apliquen, cuando se pacten decrementos o incrementos en los precios.

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.

Las disposiciones administrativas juegan también un papel relevante dentro del conjunto de normas que regulan la función de las adquisiciones gubernamentales. Sobre esto, se han expedido oficios-circulares 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.

### **3.1.2. Normatividad complementaria y supletoria**

Es innegable que una función tan importante como las adquisiciones, además de las disposiciones específicas señaladas en el apartado anterior, requiera de la complementariedad y supletoriedad de otra serie de ordenamientos legales que les otorguen sustento y viabilidad jurídica a los actos y procedimientos relativos a la administración de recursos materiales y servicios generales.

El personal directa o indirectamente vinculado con los contratos administrativos que realizan las dependencias y entidades públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, debe saber que dicha función no se puede llevar a cabo única y exclusivamente con base a ley que la regula, ya que una tarea de esta magnitud demanda del conocimiento,

aplicación y consideración de un conjunto de normas jurídicas y administrativas que son fundamentales e indispensables para la realización de esta tarea.

Los fundamentos y ordenamientos legales relativos a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, integran un sistema, que a su vez, forma parte de un mega o macro sistema conformado por una serie de leyes fundamentales y secundarias de carácter específico y por un conjunto de diversas disposiciones de tipo reglamentario y administrativo, que directa e indirectamente, determinan y complementan el marco de regulación que rige la planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades que integran la administración pública.

Los responsables de la aplicación de los procedimientos de adquisiciones y los administradores de los recursos materiales y servicios generales, están obligados a fincar su actuación en un esquema sistemático que les permita desarrollar su trabajo profesionalmente, a través de una óptica integral que se sustente en un conjunto de técnicas y disposiciones legales y administrativas, que tengan presente que un sistema, es un todo que no puede ser dividido, ya que cada parte cuenta con propiedades específicas y cada sistema cuenta con algunas propiedades esenciales que no tiene ninguna de sus partes.

El estudio, interpretación y aplicación de las normas que determinan el quehacer de los servidores públicos encargados de los procedimientos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación y control de las compras y arrendamientos de bienes muebles, debe sustentarse en una visión y acción de tipo holístico.

En el apartado siguiente se enuncian los principales ordenamientos y disposiciones que complementan la regulación específica de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público federal.

| <b>ORDENAMIENTO</b> | <b>DENOMINACION Y/O CONCEPTO</b>                        | <b>FECHA Y FUENTE</b>      |
|---------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------|
| <b>Ley(es)</b>      | - <b>Orgánica de la Administración Pública Federal.</b> | <b>D. O. F. 30/XI/2000</b> |
|                     | - <b>Federal de las Entidades Paraestatales.</b>        | <b>D. O. F. 4/I/2001</b>   |
|                     | - <b>Sobre la Celebración de Tratados.</b>              | <b>D. O. F. 2/I/1992</b>   |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                               |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De Planeación.</li> <li>- General de Deuda Pública.</li> <li>- De Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.</li> <li>- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</li> <li>- De Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda.</li> <li>- Del impuesto al valor agregado (I. V. A.)</li> </ul> | <p>D. O. F. 5/II/1983</p> <p>D. O. F. 21/XII/1995</p> <p>D. O. F. 21/XII/1995</p> <p>D. O. F. 4/XII/1997</p> <p>D. O. F. DIC.</p> <p>D. O. F. 31/XII/1998</p> |
| Código(s)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscal de la Federación, artículo 32.</li> <li>- Civil Federal.</li> <li>- De Procedimientos Civiles.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           | <p>D. O. F. 31/XII/1998</p>                                                                                                                                   |
| Reglamento(s) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</li> <li>- De la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.</li> <li>- Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</li> </ul>                                                                                                                   | <p>D. O. F. 20/VIII/1995</p> <p>D. O. F. 20/VIII/1996</p> <p>D. O. F. 16/VII/2001</p>                                                                         |
| Decreto(s)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>- De Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001.</li> </ul>                                                                                                                                                                                  | <p>D. O. F. 3/V/2001</p> <p>D. O. F. DIC.</p>                                                                                                                 |
| Acuerdo(s)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual de normas presupuestarias para la administración pública federal.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>D. O. F. 4/V/2000</p>                                                                                                                                      |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                 |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- De productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la administración pública federal para el ejercicio fiscal del año 2001.</li> <li>- Clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal.</li> <li>- Reglas de Determinación y Acreditación del Grado de Contenido Nacional.</li> <li>- Manual de requerimientos de información a dependencias y entidades de la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República.</li> <li>- Reglas para la aplicación de las reservas de compra del sector público, establecidos en el TLCAN y para la determinación del GCN.</li> <li>- Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de contratación de carácter internacional.</li> </ul> | <p>D. O. F. 28/II/2001</p> <p>D. O. F. -13/X/2000</p> <p>D. O. F.- 3/III/2000</p> <p>D. O. F. 30/V/2001</p> <p>D. O. F. 6/X/2000</p> <p>D. O. F. 30/IX/2000</p> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En complemento a los ordenamientos mencionados, por su importancia es menester citar las resoluciones de la "Miscelánea Fiscal expedidas para cada ejercicio fiscal" y la "Miscelánea Fiscal para 1999", del Impuesto al Valor Agregado, artículo 6º. (D.O.F. del 6/III/2000 y 3/III/1999, respectivamente).

Los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas referidas, en su conjunto configuran el universo jurídico que norma y guía la actuación de las dependencias y entidades públicas en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios.

### 3.1.3. Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Antes de señalar los aspectos fundamentales que conforman y definen la actual Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es conveniente destacar algunas de las causas que motivaron la abrogación del anterior ordenamiento, denominado Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Entre las razones que motivaron la modificación de la anterior Ley, destacan las siguientes:

- ✓ Numerosas y constantes inconformidades, y quejas por parte de los proveedores y contratistas.
- ✓ Innumerables consultas, por parte de los encargados de los procedimientos de contratación a las autoridades normativas encargadas de la interpretación de la Ley.
- ✓ Excesivas observaciones, por parte de los órganos de control interno y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las dependencias y entidades.
- ✓ Expedición de un número considerable de disposiciones administrativas de carácter general y específico, sobre la materia de referencia.
- ✓ Integrar en ordenamientos por separado, la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y la de obra pública.
- ✓ Actualización del esquema normativo con respecto a los diversos ordenamientos.
- ✓ Medidas de simplificación de procedimientos y adecuación consecuente de disposiciones que reduzcan costos e incrementen la oportunidad y transparencia de las operaciones.
- ✓ La utilización de herramientas tecnológicas que permitan agilizar los procedimientos de difusión de la información relativa a las diversas etapas que comprenden los procedimientos de licitación, y el envío de las propuestas e inconformidades por parte de los licitantes.
- ✓ Delegación de facultades a los titulares de órganos desconcentrados.
- ✓ Se excluye de las funciones del Comité de Adquisiciones, la de dictaminar la procedencia de celebrar licitaciones públicas.

- ✓ Se incorporan nuevos supuestos de excepción a la licitación pública.

En el párrafo anterior fueron descritas algunas de las causas básicas que dieron origen a la expedición de la nueva Ley que nos ocupa. Ahora debe señalarse que de conformidad con lo establecido en el Artículo cuarto transitorio de dicho ordenamiento, el Reglamento respectivo como ya se indicó, debió expedirse y/o publicarse en un plazo no mayor a 120 días naturales contados, a partir del 4 de marzo, en que entró en vigencia la Ley en comento.

El Congreso de la Unión decretó en enero del 2000 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público con el objeto fundamental de normar y regular de manera general, abstracta, obligatoria y permanente las acciones que realice la administración pública federal. Este nuevo ordenamiento, presenta la siguiente estructura y clasificación.

| <b>TÍTULOS</b>                                                   | <b>CAPÍTULOS</b>                                                                                    | <b>ARTÍCULOS</b>                 |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| I. Disposiciones Generales.                                      | Único.                                                                                              | 1 al 17                          |
| II. De la Planeación, Programación y Presupuestación.            | Único.                                                                                              | 18 al 21                         |
| III. De los Procedimientos de Contratación.                      | 1. Generalidades.<br>2. De la Licitación Pública.<br>3. De las Excepciones a la Licitación Pública. | 25 al 27<br>28 al 39<br>40 al 43 |
| IV. De los Contratos.                                            | Único.                                                                                              | 44 al 55                         |
| V. De la Información y Verificación.                             | Único.                                                                                              | 56 al 58                         |
| VI. De las Infracciones y Sanciones.                             | Único.                                                                                              | 59 al 64                         |
| VII. De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación. | 1. De las Inconformidades.<br>2. Del Procedimiento de Conciliación.                                 | 65 al 70<br>71 al 73             |
| Transitorios.                                                    |                                                                                                     |                                  |

En síntesis, la Ley se integra por los siete apartados referidos y se conforma por 10 capítulos y 73 artículos, sin considerar los cinco transitorios, que en su conjunto definen y conforman el cuerpo de dicho ordenamiento.

El contenido y los principios de las otras secciones, se describirán de manera específica a lo largo del presente capítulo, a fin de estar en posibilidades de ofrecer una visión sistemática, amplia y clara de todos y cada uno de los preceptos, que de manera puntual, deben acatar y considerar los organismos y las instituciones gubernamentales cuando realicen sus acciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

### ➤ **Objetos y sujetos de la Ley**

El artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que el objeto de dicho ordenamiento es: regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen”, las dependencias y entidades de la administración pública federal y las entidades federativas.

En cuanto a las entidades federativas, es conveniente precisar que el ordenamiento sólo aplica cuando las actividades se efectúen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que los estados celebren con el Poder Ejecutivo Federal.

La Ley de referencia también tiene como finalidad preceptuar todo lo concerniente a los actos y contratos que se realicen bajo la tutela del ordenamiento en cuestión.

Los sujetos que son regulados por la disposición jurídica de referencia pueden ser de carácter público y privado. Entre los de derecho público se tienen los siguientes:

1. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
2. Las Secretarías de Estado.
3. Los departamentos administrativos.
4. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
5. La Procuraduría General de la República.

6. Los organismos descentralizados.
7. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
8. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.
9. Las entidades federativas.

En el ámbito del derecho público también se pueden encontrar los que cuentan con autonomía relativa derivada de la Constitución. Estos entes se consideran como sujetos regulados por el ordenamiento señalado, aún cuando en estos casos, sólo se apliquen los criterios y procedimientos de la Ley en todo aquello que no se contraponga a las disposiciones legales que los rigen. Como ejemplo de ello está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Los sujetos de derecho privado son las personas morales y físicas que participan y/o intervienen en cualquier acto o etapa del procedimiento de contratación y/o de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y servicios. Estos son regulados también por las normas que integran la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Los sujetos mencionados, una vez que dejan de ser licitadores y se convierten en proveedores, prestadores de servicios o contratistas, como resultado del proceso de contratación, también están sujetos a las disposiciones de carácter general y específicas que regulan las adquisiciones, así como a los ordenamientos de tipo complementario y supletorio, que coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones y derechos que nacen de la formalización de dicho acto, ya que se presume que éste, es el resultado del acuerdo de voluntades por parte de los actores o personas que consienten y forman parte del mutuo.

En términos técnicos los sujetos de la Ley en cuestión de conformidad a los Títulos II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las dependencias y entidades que conforman el sector central y paraestatal de la administración pública, así como las personas físicas o morales de carácter privado que revisten el carácter de participantes, oferentes, licitadores, proveedores de bienes, prestadores de servicios o contratistas.

### ➤ **Conceptos y definiciones**

El Reglamento de la LAASSP en su artículo 1º, señala que para efectos del mismo, se aplicarán las definiciones contenidas en el artículo 2º y los conceptos comprendidos en el artículo 3º de la LAASSP, asimismo indica, que cuando se aluda a los bienes muebles se deben entender como tales, los que consiga el Código Civil Federal.

Los bienes muebles e inmuebles conforme al Código Civil Federal se definen por su naturaleza o por determinación de Ley. Por su naturaleza son todos aquellos que se pueden trasladar de un lugar a otro por sí mismos o por una fuerza exterior. Por determinación de la Ley son aquellos tales como: las acciones y los derechos de autor, entre otros.

Además de lo anterior el Reglamento en cuestión indica en su artículo 1º, que por área solicitante, debe entenderse aquella que de acuerdo a sus necesidades, requiere la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la prestación de servicios. Asimismo, señala que las áreas técnicas son las que establecerán las especificaciones y normas de carácter técnico.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, establece en su artículo 3º, que cada uno de estos conceptos, debe evitar imprecisiones y errores en la interpretación y aplicación de dicho ordenamiento. A continuación de manera esquemática, se señalan los elementos o aspectos que integran los conceptos referidos:

| CONCEPTO                             | DEFINICIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arrendamiento Ordinario y Financiero | De Bienes Muebles                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Adquisición de Bienes Muebles        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para mantenimiento de bienes muebles, incorporados o adheridos a un inmueble, siempre que el servicio, no implique modificación del inmueble.</li> <li>2. Para incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble.</li> <li>3. Necesarios para la realización de obras públicas por la administración pública.</li> <li>4. Para suministrarse de acuerdo a lo pactado en el contrato de obra pública.</li> <li>5. Para instalación por parte del proveedor sobre un inmueble, cuando su precio sea superior a la instalación.</li> </ol> |
| Contratación de Servicios            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles.</li> <li>2. De maquila.</li> <li>3. De seguros.</li> <li>4. Para transportación de bienes muebles y personas.</li> <li>5. De limpieza.</li> <li>6. De vigilancia.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|  |                                                                                                                                                                                                  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>7. Por prestación de servicios profesionales (excepto los de servicios personales bajo régimen de honorarios).</p> <p>8. De consultoría.</p> <p>9. De asesoría.</p> <p>10. De vigilancia.</p> |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Para una mayor comprensión de la Ley, conviene señalar que el término adquisición, implica el acto o hecho en virtud del cual, una persona adquiere el dominio o propiedad de una cosa (mueble o inmueble), o algún derecho real sobre ello. Sin embargo, para fines del ordenamiento que nos ocupa, aún cuando éste no lo señala, se puede inferir, que por adquisiciones, se entienden las operaciones por medio de las cuales se incorporan el patrimonio de las dependencias y entidades, bienes muebles que representan una erogación para dichos organismos.

La precisión anterior tiene por objeto reducir ambigüedades, ya que la adquisición de un bien puede realizarse a través de la compra, venta, cambio, donación, sucesión, herencia, legado, expropiación, decomiso o nacionalización, por sólo mencionar algunas de las formas, mediante las cuales se constituye el patrimonio de una persona física o moral.

El lector contará con mayores elementos para el entendimiento de la Ley, si se precisa el término arrendamiento. Dicho término es el acto a través del cual una persona llamada arrendador, confiere a otra llamada arrendataria, el uso o derecho de una cosa mediante el pago de un cierto precio que recibe la denominación de renta o alquiler.

La Ley de Adquisiciones en su artículo 12 señala que previamente al arrendamiento, las dependencias y entidades de bienes muebles, deberán realizar los estudios de factibilidad, considerando la posible adquisición mediante arrendamiento con opción a compra; de estipularse dicha condición en el contrato, ésta deberá ejercerse invariablemente.

En la misma Ley, dentro de su artículo 3º, fracción VI, se tiene que este ordenamiento contempla las figuras de arrendamiento ordinario y financiero, pero debido a que éstos no se definen, a continuación se hace referencia a lo que en términos contractuales, se debe entender por uno y otro concepto:

- **Arrendamiento ordinario de bienes muebles**

Se puede entender por contrato administrativo de arrendamiento ordinario de bienes muebles, aquel celebrado entre uno varios particulares y la administración pública, en

ejercicio de función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble, y la otra, el pago por ese uso o goce, mediante un cierto precio, para satisfacción del interés público con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado”.<sup>76</sup>

- **Arrendamiento financiero de bienes muebles**

“Para efectos fiscales, arrendamiento financiero es el contrato por el cual una persona se obliga a otorgar a otra, el uso o goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última, a liquidar en pagos parciales como prestación, una cantidad en dinero determinada que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y demás accesorios y también a adoptar al vencimiento del contrato, alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia. En las operaciones de arrendamiento financiero, el contrato respectivo deberá celebrarse por escrito y consignar expresamente el valor del bien objeto de la operación y la tasa de interés pactadas o la mecánica para determinarla”.<sup>77</sup>

Para Jorge Fernández Ruiz, la contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles que establece la Ley en cuestión en su artículo 3º, fracción VI, presenta un vacío en cuanto a su regulación, ya que de acuerdo al “artículo 15 del Código Fiscal de la Federación, la arrendataria... al término del contrato, habrá de adoptar alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia y, resulta que, para los contratos mercantiles de arrendamiento financiero, la Ley de la materia viene a ser la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, misma que para tal efecto establece un catálogo de opciones en su artículo 27.

En cambio, para los contratos administrativos de arrendamiento financiero la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que no contiene catálogo semejante, como tampoco lo contiene el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en materia Federal, en cuyo favor, se establece la supletoriedad correspondiente en los términos del artículo 13, de la primera”.<sup>78</sup>

Para subsanar, la imprecisión y/o omisión que presenta la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con respecto a los contratos administrativos de arrendamiento financiero, es conveniente que las dependencias y entidades consideren lo que al efecto, consigna la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, en su artículo 27, con respecto a las opciones terminales que deben consignarse al vencimiento de los contratos, a saber:

<sup>76</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo Contratos*. México. Porrúa, 2000. p. 335

<sup>77</sup> Código Fiscal de la Federación. *Artículo 15*. México

<sup>78</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 339.

- I. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición.
- II. La prórroga del plazo para continuar con el uso o goce temporal, o
- III. La participación con la arrendadora financiera en el precio de venta de los bienes a un tercero.

La Ley de Adquisiciones no refiere de manera precisa qué debe entenderse por servicios, sin embargo en términos generales se puede señalar que estos comprenden todos los actos mediante los cuales, una persona ofrece su actividad profesional o técnica de manera independiente y a disposición de las dependencias o entidades mediante un cierto proceso.

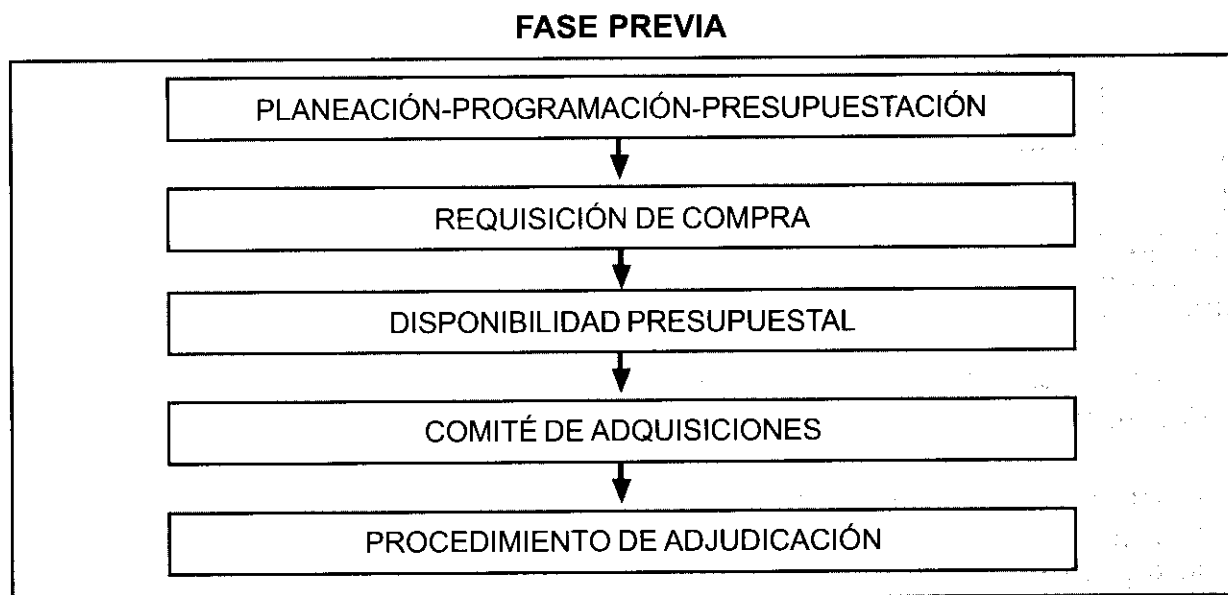
**El término servicio, se refiere a la disposición de una persona con otra; asimismo puede interpretarse como hacer un favor o bien; o también satisfacer la necesidad de otro al cabo de un pago de dinero.**

Las acotaciones señaladas tienen por objeto proporcionarle al lector una serie de elementos que le permitan contar con un panorama más amplio sobre la función de compra y arrendamiento de bienes muebles y la contratación de servicios.

## 3.2. FASE PREVIA

### 3.2.1. Planeación, programación, presupuestación

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público confiere un papel importante al proceso de planeación, programación y presupuestación, ya que en su título segundo, señala los aspectos básicos que deben realizar y cumplir las dependencias y entidades públicas.

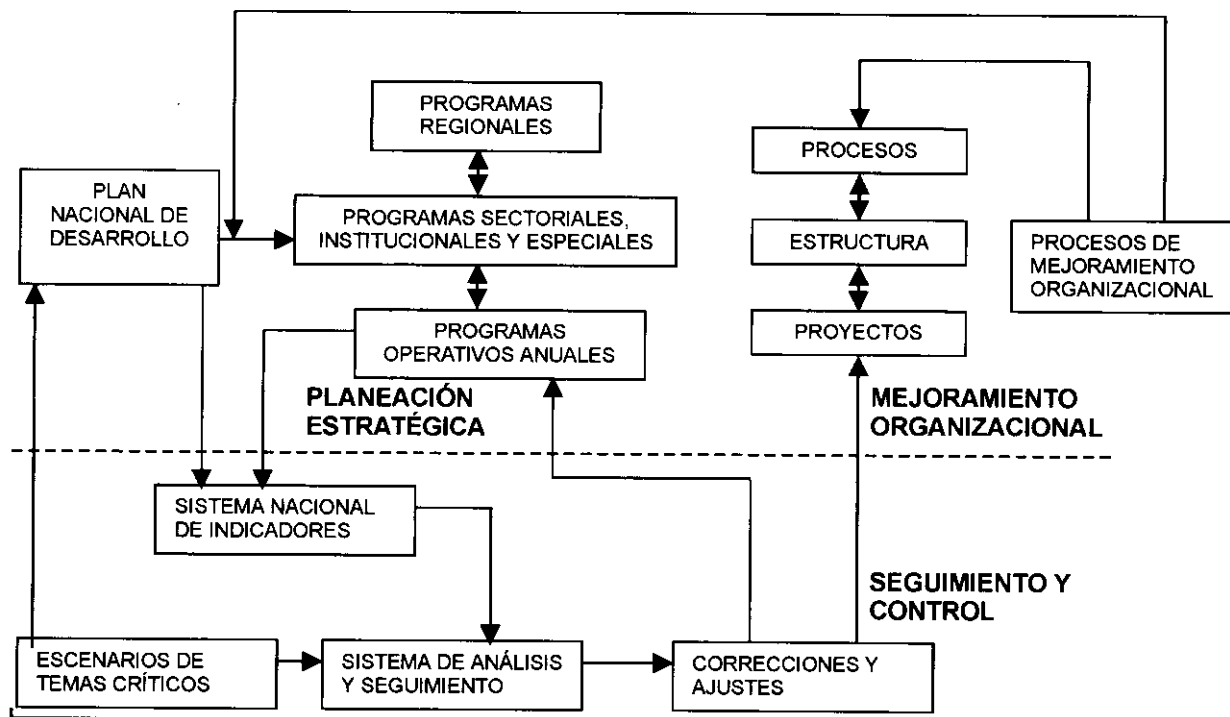


Sin embargo, las disposiciones que señala la Ley en sus artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24, son insuficientes para que los servidores públicos, puedan realizar adecuadamente sus actividades. Esta situación, básicamente se debe a que dicho proceso es tratado y regulado ampliamente por dos leyes específicas y por su reglamento respectivo, así como por diversos acuerdos en lo que respecta a la presupuestación y clasificación del gasto.

### 3.2.2. Fundamentos de la planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 establece que el Estado debe planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

## ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA



El cuadro anterior muestra la nueva visión de la planeación en donde la participación ciudadana tiene un rol importante confiriéndole una característica de participativa.

En el artículo 26 de la Constitución se enuncia que el Estado tiene la obligación de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional,<sup>79</sup> cuyos fines están definidos por los principios que conforman y definen el cuerpo y el espíritu de este ordenamiento jurídico.

La planeación se concibe como forma y estilo de gobierno. Debe y tiene que considerar la participación de los sectores sociales, por lo que los Planes y Programas de Desarrollo Nacional, deben recoger las aspiraciones y demandas de las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y empresariales; de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y de otras agrupaciones sociales interesadas en participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los Programas de Desarrollo Nacional.

<sup>79</sup> El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* establece una nueva concepción de la planeación. En la actualidad el documento referido denomina al sistema como, Sistema Nacional de Planeación Participativa, mismo que contempla tres grandes procesos: 1) La Planeación estratégica, 2) el seguimiento y control; y 3) el mejoramiento organizacional. El proceso de planeación se basa en una visión de 25 años para el país.

En el propio artículo 26 constitucional se establece que el Plan Nacional de Desarrollo, constituye el fundamento para la formulación de todos los programas que formule e instrumente la administración pública federal, por cual las dependencias y las entidades deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, ya que éstas constituyen una parte central e importante del Sistema Nacional de Planeación.

La Ley de Planeación reglamentaria del artículo 26 constitucional establece por su parte, que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo para lograr un eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país, y de esta forma lograr la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

En el mismo texto se concibe a la planeación nacional del desarrollo, como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y la propia Ley establecen en esta materia.

El artículo 21 de la misma precisa que el Plan Nacional, definirá los objetivos nacionales y las estrategias, así como las prioridades del desarrollo integral del país y las previsiones de los recursos que serán asignados para tales fines. Este ordenamiento también indica que el Plan Nacional del Desarrollo, debe contemplar y definir los instrumentos y los responsables de su ejecución, así como los tiempos de ejecución.

**El Plan Nacional enuncia que los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben elaborarse y estar en congruencia con el Plan Rector del Desarrollo.**

Cabe destacar que la Ley de referencia establece que la Planeación Nacional del Desarrollo, debe realizarse a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como base las vertientes de: obligatoria, coordinación, concertación e inducción.

En virtud de la importancia que tienen las vertientes como sustento de la Planeación, y su participación en lo que se refiere a la administración de los recursos materiales, así como por lo concerniente al proceso de elaboración e instrumentación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a continuación se describe de manera sucinta, el contenido y alcance que tiene cada una de las vertientes citadas.

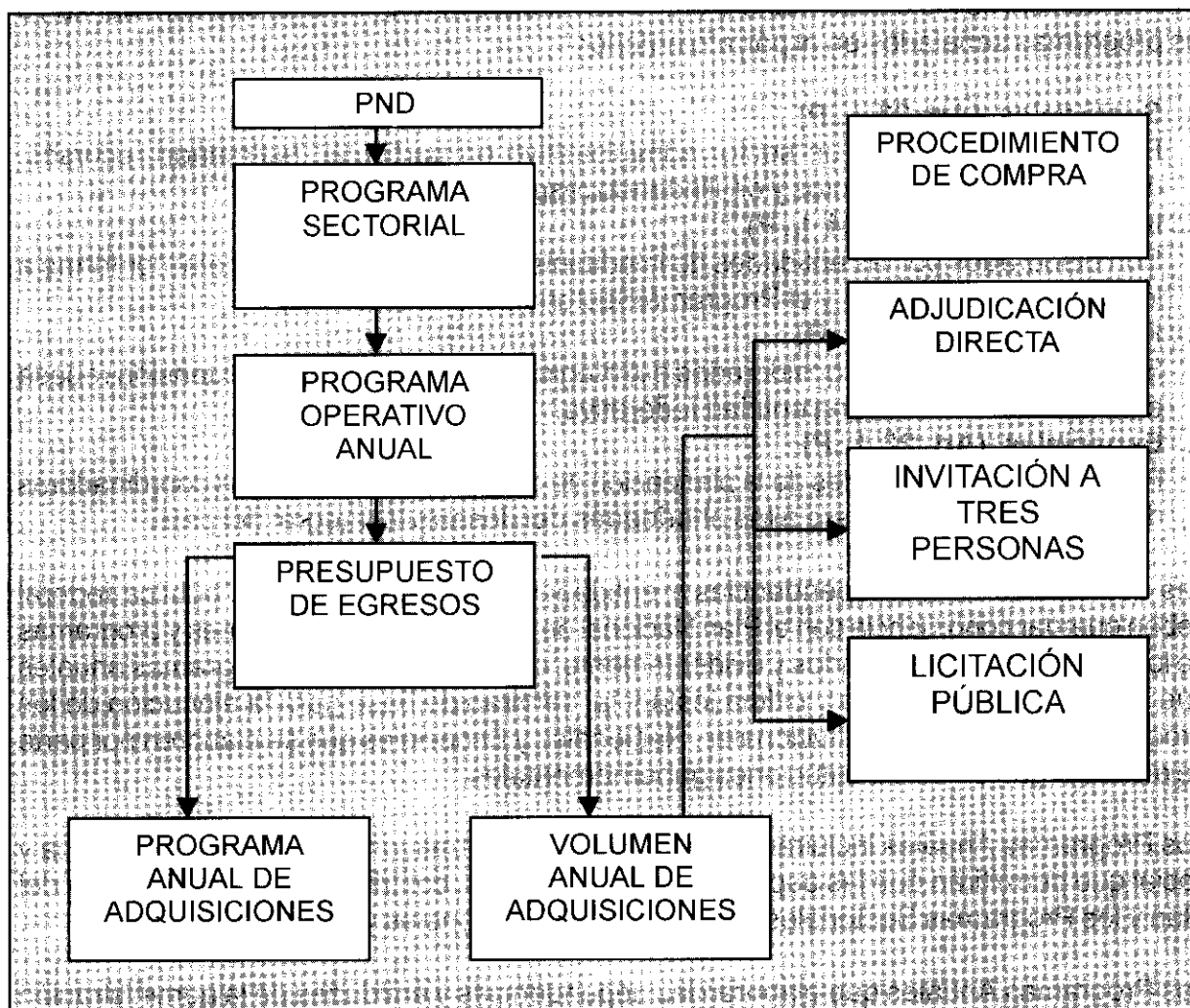
| <b>VERTIENTES DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Obligatoria</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan y los Programas, una vez aprobados, son obligatorios para las dependencias de la APF.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Coordinación</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales la coordinación de acciones para la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, considerando la participación de los municipios.</li> <li>• Los Convenios de Coordinación con las entidades federativas se publicarán en el DOF.</li> </ul>         |
| <b>Concertación</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ejecutivo Federal y las dependencias y entidades paraestatales podrán concertar, a través de contratos y convenios, acciones previstas en el plan y los programas con las representaciones de los grupos sociales o con particulares interesados.</li> </ul>                                                                 |
| <b>Inducción</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las dependencias de la administración pública federal podrán inducir acciones de los sectores de la sociedad y de los particulares en materia económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, y prohibir acciones, para ajustarse a los objetivos y prioridades del plan y los programas.</li> </ul> |

Establecidas las características básicas del Sistema Nacional de Planeación Democrática es importante resaltar que, las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En lo que respecta a la planeación de recursos materiales en el sector público, el Congreso de la Unión decretó en enero del 2000, la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual en su título denominado "Disposiciones Generales", señala en su Capítulo Único, artículo primero, que dicha Ley es de Orden Público y que ésta tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal.

En suma, el esquema de Planeación Nacional en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de acuerdo con el ordenamiento en cuestión, establece que las dependencias y entidades deben sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, así como a las previsiones contenidas en sus Programas Anuales (Art. 18, Fracc.I).

### PROCESOS DE PLANEACIÓN



### 3.2.3. Programación

La Programación constituye un elemento fundamental dentro del proceso de la planeación, ya que es el método a través del cual se definen estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional del Desarrollo, que se concreta mediante la programación presupuestaria y que considera las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

La Ley de Planeación en su artículo 22 establece que “el Plan indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que deben ser elaborados”, los cuales de conformidad al artículo 32 del mismo ordenamiento, “son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”. Este principio también es aplicable para las entidades del sector paraestatal.

A continuación, se indican de manera breve las razones fundamentales que caracterizan a los programas señalados en el párrafo anterior.

**1. Sectoriales. (Art. 23. L. P)**

Rigen la actuación de un sector administrativo en particular, estimando recursos, determinando instrumentos y deslindando responsabilidades.

**2. Institucionales. (Art. 24. L. P)**

Son elaborados por las entidades de la administración pública paraestatal conforme a lo dispuesto por el Plan y el Programa Sectorial respectivo.

**3. Regionales. (Art. 25. L. P)**

Se refieren a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias, cuya extensión rebasa el ámbito territorial de una entidad federativa.

**4. Especiales. (Art. 26. L. P)**

Relacionan las actividades de la planeación de dos o más dependencias coordinadoras de sector, o bien se refiere a las prioridades del desarrollo integral del país.

Las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal deben guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes y programas de los gobiernos de los estados y evidentemente, con sus respectivos programas anuales que son los que en primera y última instancia, servirán de base para la ejecución de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales que se elaboren por parte de dichos organismos e instituciones gubernamentales.

Los Programas Anuales incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social que permitirán que las dependencias y entidades, contribuyan con la ejecución del Plan y los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Los Programas Anuales que elaboren las dependencias y entidades de la administración pública federal, servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que deben elaborarse por Ley, y que servirán de fundamento para los proyectos de Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo Federal debe enviar a la Cámara de Diputados conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley de Planeación, con el propósito de ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación, se presentan de manera esquemática las características fundamentales que definen y conforman los principales programas gubernamentales que sirven de instrumento para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

### TIPOLOGÍA PROGRAMÁTICA

| <b>Programas</b>       | <b>Contenido</b>                                                                                                     | <b>Características y Ámbito de Aplicación</b>                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Plazo(s)</b>                                                             |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sectoriales</b>     | Objetivos<br>Estrategias<br>Prioridades<br>Políticas                                                                 | Obligatorio para las dependencias y entidades en el ámbito de sus respectivas competencias.<br><br>Responsabilidad del titular de la dependencia o secretaría coordinadora de sector.                                                                                                                             | Periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe.       |
| <b>Institucionales</b> | Estimación de recursos                                                                                               | Responsabilidad del titular de la entidad paraestatal.                                                                                                                                                                                                                                                            | Las previsiones y proyecciones pueden ser mayores al periodo Gubernamental. |
| <b>Regionales</b>      | Instrumentos<br><br>Responsabilidad de Ejecución                                                                     | Zonas prioritarias y estratégicas.<br><br>Extensión territorial que rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.                                                                                                                                                                                    |                                                                             |
| <b>Especiales</b>      | Acciones de coordinación con los gobiernos estatales<br><br>Acciones de inducción o concertación con grupos sociales | Responsabilidad de dos o más titulares de dependencias coordinadoras de sector.<br><br>Se impondrán medidas disciplinarias de apercibimiento y amonestación a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones contravengan la Ley de Planeación y los objetivos y prioridades del Plan y los Programas. |                                                                             |
| <b>Operativos</b>      | Aspectos administrativos, políticos, económicos y sociales                                                           | Sirven de base para la integración de los Anteproyectos de Presupuestos Anuales de las dependencias y entidades.                                                                                                                                                                                                  | Anual                                                                       |

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece que las dependencias y entidades de la administración pública están obligadas a formular sus Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como aquellos que comprendan más de un ejercicio presupuestal, considerando los presupuestos respectivos (Art. 20. LAASSP).

**Los Programas citados en el párrafo anterior deben remitirse a más tardar el 31 de marzo de cada año a la Secretaría de Economía, la cual se encargará de integrarlos, difundirlos, y ponerlos a disposición de los interesados, exceptuando la información que se estime de naturaleza confidencial de acuerdo a las disposiciones aplicables.**

Los Programas Anuales son de tipo informativo y no implican compromiso alguno de contratación y pueden ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados sin responsabilidad alguna para las dependencias y entidades que los emitan (Art. 21. LAASSP). Independientemente que la Secretaría de Economía difunda los programas señalados, las dependencias y entidades están obligadas a proporcionar dichos documentos a los interesados que los soliciten.

En el sector público existe una amplia legislación en materia de planeación, programación y presupuestación, sin embargo, aún subsiste una cultura en cuanto a la programación de los bienes muebles y servicios que requieren del aparato administrativo tradicional para su operación.

El hecho referido no sólo afecta el funcionamiento de los órganos gubernamentales en términos de calidad y oportunidad de los servicios, que por Ley tienen que proporcionar a la población, sino que además dicha indiferencia impacta el equilibrio financiero y presupuestal de éstos, dado que la adquisición y arrendamiento de bienes de consumo fungibles y no fungibles, así como la contratación de servicios, demandan o insumen una gran cantidad de recursos económicos que pudieran administrarse óptimamente, no sólo para tales fines, sino también para atender otro tipo de rubros o inversiones que sean prioritarias para el adecuado funcionamiento de las dependencias o entidades.

En el sector público se observa que la tarea relativa a la programación de bienes y servicios está en algunos casos, a cargo del personal que en ocasiones no resulta ser el idóneo, toda vez que las áreas demandantes no elaboran adecuada y oportunamente sus requerimientos; situación, que se manifiesta en inventarios obsoletos o caducos que inmovilizan por un lado, cantidades considerables de mercancías, y por otro, generan duplicidad y compras innecesarias que evidentemente, afectan las finanzas de la administración pública.

Es posible subsanar la irregularidad anterior, con la medida que sobre el respecto establece el reglamento de la LAASSP, en su artículo 12, el cual indica que en las requisiciones que se formulen, se haga constar la inexistencia o el nivel de inventario de los bienes con las mismas características que se pretenda adquirir o arrendar. Dicha constancia deberá realizarse con respecto al almacén de la zona geográfica de influencia para el área solicitante.

### 3.2.4. Presupuestación

La presupuestación del gasto público constituye una parte esencial para el proceso de la planeación, programación y contratación de los bienes, arrendamientos y servicios que demanda la administración pública federal para su operación y funcionamiento, la Ley de Adquisiciones, no detalla las acciones que implican una actividad de esta naturaleza en virtud de que dichos aspectos, son regulados por otros ordenamientos fundamentales especializados en la materia.

Independientemente de precisar el contenido y los alcances de los preceptos que consigna la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, sobre el presupuesto y el gasto, basta decir que son tres los que aluden a dicha actividad. La Ley refiere de manera específica al presupuesto y al gasto, en sus artículos 6, 25 y 42 respectivamente.

En virtud de que el título segundo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, en ninguno de sus tres capítulos amplía lo que las dependencias y entidades deben considerar y realizar en materia de presupuestación y gasto, con respecto a las compras, a continuación se hace referencia a los ordenamientos que rigen dicha actividad de acuerdo a la estimación de los recursos financieros y a la forma en cómo deben administrar, controlar y ejercer las erogaciones que se realicen por concepto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles.

La Constitución Política en su artículo 126, establece que: no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la Ley posterior”, de ahí que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señale en su artículo 30, que “en casos excepcionales y debidamente justificados”. Se “podrá autorizar que se celebren Contratos de Obras Públicas, de Adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes”.

La Ley de Planeación señala que “la Programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal” (Art. 4º LPCGP ).

La Ley de Presupuesto indica que “el Gasto Público Federal comprende: las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial”, que realicen los organismos, las instituciones y las unidades que integran y conforman el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo (Art. 2º LPCGP).

En este orden de ideas, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 15, señala que “el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias y entidades que en el propio presupuesto se señala”.

**En lo concerniente a la Programación-Presupuestación del Gasto Público Federal, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que este proceso comprende “las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los Objetivos, Políticas, Estrategias y Metas derivadas de las Directrices y Planes de Desarrollo”.**

El Reglamento también establece que la programación-presupuestación debe considerar las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivos o deuda pública que se requiera para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas (Art. 8, Fracc. I y II).

Con la finalidad de contribuir al logro y cumplimiento de lo previsto y dispuesto en el artículo 134 constitucional, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, en su artículo 69, establece de manera específica que “para el ejercicio del Gasto Público Federal por concepto de adquisiciones, servicios generales, y obras, las dependencias y entidades formalizarán los compromisos correspondientes mediante la adjudicación, expedición y autorización de contratos pedidos para la adquisición de bienes y servicios, y convenios y presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, que deberán reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.”

En el caso de las adquisiciones y las obras públicas, las dependencias y entidades deberán contar con los Programas y Presupuestos de Adquisiciones y Obras respectivas, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En lo que se refiere al ejercicio del gasto público federal, es decir, al manejo y aplicación de los recursos que lleven a cabo las dependencias y entidades para dar cumplimiento a

los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados (Art. 39 del Reglamento de la Ley de Presupuesto), deben utilizarse para la celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados, administración de fondos, y pago de las obligaciones derivados de los compromisos contratados. (Art. 40 , RLPCGR).

Los programas anuales de adquisiciones, constituyen un punto de partida para el diseño y la formulación de los lineamientos que consigna el Acuerdo Relativo a la Clasificación por Objeto del Gasto que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El 4 de mayo de 2000 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas Presupuestarias para la administración pública federal.

El Acuerdo señala la implantación de un Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, que permite una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos para lograr los resultados programados y proporcionar una mayor flexibilidad y agilidad en la actividad presupuestaria de las dependencias y entidades públicas. De esta manera, el Acuerdo fortalece la presupuestación, ejercicio, seguimiento y control de recursos públicos.

En materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios el Manual de Normas Presupuestarias, establece en su Título Segundo, Capítulo VIII, Sección primera, Numeral 94, que las erogaciones que se realicen por los conceptos señalados se sujetarán a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, que establezca el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones aplicables que incluye lo dispuesto en los tratados celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países.

Las adquisiciones de bienes que se contraten con proveedores internacionales, se realizarán conforme a lo establecido en el numeral 101 de este Manual.

La celebración de Contratos de Arrendamiento Financiero observará lo dispuesto en el Título Sexto Deuda Pública y otras Erogaciones Financieras del Manual de Normas Presupuestarias.

Las Contrataciones de Asesorías, Estudios e Investigaciones, incluyendo las Consultorías relacionadas con el ejercicio de Proyectos de Inversión Financiados con créditos externos, que se lleven a cabo con personas físicas o morales, procederán siempre y cuando:

- I. Estén previstas en el Presupuesto de Egresos, dentro del concepto de Gasto 3300 servicios asesoría, informáticos, estudios e investigaciones;
- II. Las Personas Físicas y Morales no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;
- III. No impliquen la existencia de una relación laboral;
- IV. Los servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados;
- V. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar;
- VI. Se apeguen a la clasificación de servicios que en esta materia establezca la Contraloría;
- VII. Se informe a la Secretaría su celebración, dentro de los 15 días naturales siguientes, y
- VIII. Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos, y a las demás disposiciones aplicables.

El Manual de Normas Presupuestarias, en su Capítulo IX Sección I, Numeral 100, señala que por Inversión Física, se entenderá toda Erogación prevista en el Presupuesto de Egresos para el cumplimiento de los programas autorizados en el mismo, que corresponda a conceptos de Gasto comprendidos en los capítulos 5000 Bienes Muebles e Inmuebles. del Clasificador por Objeto del Gasto incluidos los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, así como los Programas Especiales Financiados Total o Parcialmente por Organismos Financieros Internacionales, comprendidos en los capítulos 2000 Materiales y Suministros y 3000 Servicios Generales de dicho Clasificador.

Aun cuando casi todas las dependencias y entidades de la Administración Pública disponen de amplios catálogos de artículos y servicios, deben considerarse los lineamientos citados con el propósito de dar coherencia, congruencia y homogeneidad a la demanda de bienes y servicios que requiere el Sector Público para cumplir con sus funciones.

El 13 de octubre de 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto que deben observar las dependencias y entidades, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

El Acuerdo de referencia con fundamento en diversos ordenamientos jurídicos señala que debido a que “uno de los principales objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo, es la aplicación transparente y efectiva de los recursos federales con el fin de contar con mecanismos eficientes de Orientación y Control del Gasto Público”, es conveniente identificar y clasificar en forma ordenada, homogénea y coherente la demanda gubernamental de bienes y servicios que permitan llevar a cabo un mejor control de erogaciones del sector público”.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece mediante el citado Acuerdo, las bases para la clasificación por objeto del gasto que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, al precisar los capítulos, los conceptos y las partidas correspondientes en cuanto a la asignación de recursos económicos. En dicho acuerdo es pertinente resaltar los capítulos siguientes:

- **Materiales y suministros (2000)**

En este capítulo se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio Sector Público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los Programas Públicos que deben registrarse en el Activo Circulante de las dependencias y entidades. Incluye también las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.

- **Servicios generales (3000)**

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, energía eléctrica, agua, de

telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios de impresión, publicación, difusión e información, subrogaciones, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas, así como las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia.

- **Bienes muebles e inmuebles (5000)**

Este capítulo agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles, incluidos los contratados mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar por parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105, instalaciones y obras de construcción especializada.

En síntesis, la clasificación por objeto del gasto proporciona el marco que sirve de base para el proceso de programación-presupuestación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación decretado por el Congreso de la Unión para cada Ejercicio Fiscal incluye por otra parte, un título relativo a la disciplina presupuestal en donde consigna diferentes disposiciones específicas, en materia de adquisiciones y obras públicas.

Los preceptos que conforman dicho capítulo, señalan básicamente las normas particulares a seguir en cuanto a los arrendamientos y los montos máximos de adjudicación por concepto de adquisiciones, arrendamientos o servicios de cualquier naturaleza, así como por las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública.

Entre los ordenamientos que establece el capítulo de referencia, destacan los relativos a las adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles, mobiliario, equipo y vehículos marítimos y aéreos. Asimismo, señala que en el caso de la administración pública

centralizada, ésta sólo podrá celebrar contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles e inmuebles, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se establecen de manera precisa los montos máximos que se pueden adjudicar a través de los Procedimientos de Compra de Excepción a la Licitación Pública, que señala la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en sus artículos 40, 41, 42 y 43.

Los importes mínimos y máximos autorizados, en el caso concreto de las compras, arrendamientos y servicios, están relacionados en función al volumen anual de adquisiciones presupuestado, y son diferentes en monto en cuanto se refiere a dependencias y entidades.

Los Decretos del presupuesto de Egresos señalan que las dependencias y entidades, deben de abstenerse de convocar, formalizar o modificar Contratos de Adquisición, Arrendamiento y Prestación de Servicios de cualquier tipo, cuando no se cuente con saldo disponible dentro del Presupuesto aprobado para hacer frente a dichos contratos.

Es conveniente señalar que los montos, las fronteras y los límites mínimos y máximos a adjudicar de manera directa, o mediante invitación a tres personas, varían de un periodo a otro de acuerdo al procedimiento de compra que se aplique, o sirva de base para la adjudicación y contratación en su caso. Hay que apuntar que cualquiera de los procedimientos de compra que se adopte, deberá fundamentarse y motivarse conforme a los criterios, las razones y las formalidades, que establece el Ordenamiento Jurídico que regula las compras de la administración pública federal.

Con la finalidad de lograr la congruencia y consistencia del Sistema Nacional de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece en su fracción segunda del artículo 18, que las dependencias y entidades en su proceso de planeación respectivo deben considerar y sujetarse a los objetivos, metas y prioridades de recursos establecidos en los presupuestos de egresos respectivos.

Los organismos y las instituciones que integran y conforman el sector público sólo podrán convocar, adjudicar o contratar, cuando ostenten la autorización global o específica del Presupuesto de Inversión y Gasto Corriente, en base al cual, deberán programar los pagos respectivos. En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con la autorización presupuestal.

Cabe destacar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios establece en su artículo sexto, que “el gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetarán,

en su caso, a las disposiciones específicas del presupuesto en la Ley de Presupuesto y demás disposiciones aplicables”.

➤ **Programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios**

**La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, fracción II, establece, que los servidores públicos están obligados a formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos”.**

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.

Con la finalidad de sentar las bases para una adecuada programación de las adquisiciones en la administración pública, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) expidió el Catálogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios.

El catálogo comprende bienes de consumo (integrado por 30 subgrupos), y bienes instrumentales (integrado por 16 subgrupos). Cada subgrupo está conformado por una serie de productos o artículos, que generalmente, son los que requieren las dependencias y entidades para su operación.

El catálogo es de carácter indicativo y no limitativo, ya que de acuerdo a las necesidades de cada una de las dependencias y entidades, éstas podrán incluir en la formulación de sus programas, todos los artículos y servicios que consideren necesarios e indispensables para su funcionamiento.

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.

- ✓ “Bienes Instrumentales: son los “elementos o medios para el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, siendo susceptibles de registro individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio, y
- ✓ Bienes de Consumo: son aquellos que, por su utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, tienen un desgaste total o parcial, no siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dado su naturaleza y finalidad en el servicio”.<sup>80</sup>

El Código Civil al respecto clasifica en su artículo 763, los bienes muebles en fungibles y no fungibles. Los fungibles pueden ser remplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Los no fungibles, son aquellos que no pueden ser substituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

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.

En el cuadro siguiente se señalan las clasificaciones que generalmente utilizan las dependencias y entidades públicas para la elaboración de sus programas:

| <b>CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES MUEBLES</b> |                         |
|--------------------------------------------|-------------------------|
| ✓                                          | Por su naturaleza.      |
| ✓                                          | Por disposición de ley. |
| ✓                                          | Fungibles.              |
| ✓                                          | No fungibles.           |
| ✓                                          | De consumo.             |
| ✓                                          | Instrumentales.         |

<sup>80</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Base V, Sección Primera: Disposiciones Generales. México.

El catálogo posibilita la identificación de los elementos básicos relativos a la planeación y particularmente aquellos vinculados con la programación de los bienes muebles, que demandan y/o consumen las oficinas públicas. Con el propósito de complementar la información se señalan enseguida los subgrupos, que consigna dicho catálogo y que pueden ser útiles para que el lector cuente con un marco general que sirva de base para la formulación de los documentos referidos:

| <b>CATÁLOGO DE ADQUISICIONES, BIENES MUEBLES Y SERVICIOS</b>               |                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Bienes de Consumo</b>                                                   | <b>Bienes Instrumentales</b>                            |
| 1. Animales para Abasto, Fomento o Carne en Canal                          | 1. Animales Vivos                                       |
| 2. Material y Accesorios de Artillería y Atavío Civil, Militar y Religioso | 2. Aparatos e Instrumentos Científicos y de Laboratorio |
| 3. Minerales                                                               | 3. Elementos Arquitectónicos y Material de Exposición   |
| 4. Productos Agrícolas                                                     | 4. Equipo de Comunicación                               |
| 5. Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco                                | 5. Equipo de Transporte                                 |
| 6. Productos de Animales Industrializables                                 | 6. Maquinaria, Equipo y Herramienta para Industria      |
| 7. Productos de Papel y de Hule                                            | 7. Mobiliario y Equipo                                  |
| 8. Productos Forestales                                                    | 8. Aparatos y Equipo Médico Quirúrgico                  |
| 9. Productos Minerales                                                     | 9. Equipo de Computación                                |
| 10. Productos Textiles                                                     | 10. Equipo de Mantenimiento y Seguridad                 |
| 11. Refacciones y Estructuras para uso diverso                             | 11. Equipo de Pintura y Dibujo                          |
| 12. Servicios                                                              | 12. Equipo Deportivo y de Campaña                       |
| 13. Substancias y Productos Químicos                                       | 13. Equipo e Instrumentación Bélicos                    |
|                                                                            | 14. Equipo Eléctrico                                    |

|                                                                         |                            |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 14. Desechos Industriales                                               | 15. Equipo para Comercios  |
| 15. Accesorios y Material Eléctrico                                     | 16. Instrumentos Musicales |
| 16. Artículos Automotrices                                              |                            |
| 17. Artículos Deportivos y de Campaña                                   |                            |
| 18. Artículos para Comercio                                             |                            |
| 19. Artículos para Servicios (Hotelería, Comedor, Hospitales, etcétera) |                            |
| 20. Artículos y Material de Oficina                                     |                            |
| 21. Bienes de Piscicultura                                              |                            |
| 22. Implementos Agrícolas                                               |                            |
| 23. Implementos para Transporte y Equipo Ferroviario                    |                            |
| 24. Material de Comunicación Fotográfico y Cinematográfico              |                            |
| 25. Material de Ferretería                                              |                            |
| 26. Material de Mantenimiento y Seguridad                               |                            |
| 27. Material de Pintura y Dibujo                                        |                            |
| 28. Material Quirúrgico y de Laboratorio                                |                            |
| 29. Pescados y Mariscos (para Alimentación)                             |                            |
| 30. Suministros Informáticos                                            |                            |

En correspondencia a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, a continuación se presentan algunos aspectos que deben considerarse en la formulación de los Programas Anuales de estos órganos de la administración pública.

### **ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LOS PROGRAMAS ANUALES**

1. Acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones.
2. Objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos.
3. Unidades responsables de su instrumentación.
4. Programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones.
5. Programa de adquisición de bienes para su posterior comercialización, considerando los que serán sujetos a procesos productivos.
6. Existencias de los bienes en cantidades suficientes.
7. Estimación de plazos de suministro.
8. Avances tecnológicos incorporados a los bienes.
9. Planos, proyectos y especificaciones de los bienes.
10. Normas conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y las de Carácter Internacional.
11. Requerimientos de Mantenimiento de los Bienes Muebles.
12. Calendarización física y financiera de los recursos necesarios.

Los apartados que integran esta sección, si bien no agotan el tema, permiten ordenar y analizar los procedimientos que sirven de base para la adjudicación y contratación de los bienes y servicios que requieren las Unidades Administrativas de la administración pública para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios, a que están obligados por Ley.

Enseguida se presenta al lector un esquema que integra el proceso general de las adquisiciones a fin de que se identifiquen las distintas etapas que lo conforman.

### PROCESO DE ADQUISICIONES

