



SECRETARÍA DE  
CONTRALORÍA Y  
DESARROLLO ADMINISTRATIVO | SECODAM

# ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO

- ENFOQUE INTRODUCTORIO -

COORDINADOR  
ERNESTO ENRÍQUEZ RUBIO



# **Administración de recursos materiales en el sector público**

# Administración de recursos materiales en el sector público



*Administración de recursos materiales en el sector público*

Corrección: Adriana J. Paz Mojica  
Diseño de Portada: INAP-D'graphics

ISBN 968-6080-41-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
Tels. 50 81 26 00 Ext. 4308, 4311 y 4325

El Instituto Nacional de Administración Pública no se hace responsable por los puntos de vista expresados en el contenido de esta obra.  
México, 2002

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

# ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN EL SECTOR PÚBLICO

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Presentación	XIII
Prólogo	XV
Introducción	XVII
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DE: ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.</b>	<b>1</b>
1.1. El Estado	5
1.1.1. Origen	5
1.1.2. Concepto de Estado	7
1.1.3. Elementos del Estado	10
1.1.4. Fines del Estado	10
1.2. El gobierno	12
1.2.1. Contratación entre Estado y gobierno	12
1.2.2. El gobierno	14
1.2.3. Forma de Estado y de gobierno en México	15
1.2.4. La división de poderes	16
1.2.5. Órdenes de gobierno	17
1.3. La sociedad	20
1.3.1. Origen del marco conceptual	20
1.3.2. Concepto de sociedad	20
1.3.3. Estado orientado a la sociedad	22
1.4. La administración pública	24
1.4.1. Concepto de administración	24
1.4.2. Definición de administración pública	24
1.4.3. Entorno de la administración pública	25
1.4.4. Estructura de la administración pública en México	29
1.5. Reforma del Estado y la administración pública	33
1.5.1. Antecedentes	33
1.5.2. Concepto de reforma del Estado	35
1.5.3. Fines de la reforma del Estado	35
1.5.4. Líneas estratégicas para la reforma del Estado	37
1.5.5. Reforma de la administración pública	37

1.5.6. Perfil idóneo de la administración pública	42
1.5.7. La administración pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	45

## **CAPÍTULO 2**

### **ÁMBITO DE LOS RECURSOS MATERIALES** 49

2.1. Conceptualización	53
2.1.1. La responsabilidad social del Estado	53
2.1.2. Concepto de recursos	54
2.1.3. Clasificación de los recursos	55
2.1.4. Definición y ámbito de los recursos materiales	58
2.2. El gasto público y el poder de compra del Estado	59
2.2.1. Importancia de las adquisiciones y servicios públicos	59
2.2.2. Estructura y clasificación del gasto público	60
2.2.3. El poder de compra del Estado	63
2.3. Marco legal que regula la administración de recursos materiales en el sector público.	65
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	65
2.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	66
2.3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	67
2.3.4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	67
2.3.5. Ley de Planeación	67
2.3.6. Ley General de Deuda Pública	68
2.3.7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	68
2.3.8. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	69
2.3.9. Ley General de Bienes Nacionales	69
2.3.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	70
2.3.11. Disposiciones complementarias	70
2.4. Sistema de administración de recursos materiales	72
2.4.1. Factores claves e imagen objetivo	72
2.4.2. Descripción de los subsistemas componentes	74
2.5. Transparencia en la administración de recursos materiales	78
2.5.1. Entorno	78
2.5.2. Conceptualización	79
2.5.3. La inducción a la transparencia	80
2.5.4. Pactos de integridad	81

## **CAPÍTULO 3**

### **ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO** 85

3.1. Marco jurídico-administrativo	89
3.1.1. Evolución del marco jurídico-administrativo	89
3.1.2. Normatividad complementaria y supletoria	101
3.1.3. Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	105

3.2. Fase previa	113
3.2.1. Planeación, programación, presupuestación	113
3.2.2. Fundamentos de la planeación	113
3.2.3. Programación	117
3.2.4. Presupuestación	121
3.3. Fase de adjudicación	134
3.3.1. Licitaciones públicas	134
3.4. Fase de contratación	175
3.5. Organización, coordinación y ejecución de los actos y procedimientos de asignación y contratación	196
3.5.1. Estructura de la administración pública	196
3.5.2. Coordinación de los actos y procesos de adjudicación y contratación	198
3.5.3. Facultades de la Secodam	199
3.5.4. Atribuciones de la Secretaría de Economía	202
3.5.5. Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	204
3.5.6. Obligaciones de las dependencias y entidades	205
3.5.7. Responsabilidades de los titulares de las secretarías y de los órganos de gobierno de las entidades	210
3.5.8. Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios	211
3.5.9. Comisiones consultivas mixtas de abastecimiento	219
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ALMACENES, INVENTARIOS Y DESTINO FINAL DE BIENES</b>	<b>223</b>
4.1. Marco conceptual de la función de almacenamiento	227
4.1.1. Conceptualización básica y clasificación	227
4.1.2. Organización de la unidad de almacenamiento	229
4.2. Marco normativo	231
4.2.1. De la administración de los bienes muebles	233
4.3. La función de almacenamiento	234
4.3.1. Recepción	234
4.3.2. Registro de bienes	238
4.3.3. Guarda de bienes	239
4.3.4. Despacho de bienes	251
4.4. Gestión y control del almacenamiento	257
4.4.1. Establecimiento de normas internas en el almacén	257
4.4.2. Uso de sistemas computarizados	258
4.4.3. Sistema “justo a tiempo”	259
4.4.4. Control de artículos por medio de la clave CABMS	259
4.4.5. Identificación electrónica de bienes	260
4.4.6. Registros contables PEPS, UEPS y costo promedio	261
4.4.7. Método de control de existencias máximos y mínimos	262
4.4.8. Niveles de existencia	262
4.4.9. Método ABC de control de cambios	263
4.4.10. Informes rutinarios	263
4.4.11. Programa de requerimientos	264
4.4.12. Cuadros básicos de consumo	265

4.4.13. Control de calidad	265
4.4.14. Responsabilidades	266
4.4.15. Sistema de control de inventarios	266
4.4.16. Conceptos básicos de inventarios físicos	268
4.4.17. Clasificación de inventarios	268
4.4.18. Levantamiento físico de inventarios	269
4.4.19. Plan de trabajo	269
4.4.20. Actividades de inventario	270
4.4.21. Métodos o procedimientos para el recuento físico de los artículos	271
4.4.22. Aclaración de diferencias	274
4.5. Afectación, destino final y baja de bienes muebles	275

## **CAPÍTULO 5**

### **SERVICIOS GENERALES**

<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>287</b>
5.1. Marco conceptual de la administración de servicios	291
5.1.1. Criterios generales para la prestación de los servicios generales	292
5.1.2. Principios básicos para la prestación de los servicios generales	293
5.1.3. Disposiciones normativas que regulan la prestación de los servicios generales	295
5.2. Tipos de servicios generales	296
5.2.1. De acuerdo con el clasificador por objeto del gasto	296
5.2.2. Clasificación de los servicios generales según las necesidades administrativas y operativas que satisfacen	299
5.3. Factores críticos a considerar en la prestación de los servicios generales	301
5.3.1. Área administrativa responsable	301
5.3.2. Personal competente	305
5.3.3. Mobiliario, equipo, máquinas y herramientas	305
5.3.4. Recursos financieros	306
5.4. Bases y lineamientos para la administración y prestación de los servicios generales	307
5.4.1. Servicio de administración de documentos	307
5.4.2. Servicio de administración de riesgos	308
5.4.3. Servicio de fotocopiado, enmicado y engargolado	310
5.4.4. Servicios de arrendamiento mobiliario, inmobiliario y de servicios	311
5.4.5. Servicio de asignación de espacios y adaptación de inmuebles	311
5.4.6. Servicio de conservación y mantenimiento de inmuebles	312
5.4.7. Servicio de transportación, traslado y mensajería	313
5.4.8. Servicios de seguridad y vigilancia	315
5.4.9. Servicios de telefonía	316
5.5. Control y evaluación en la prestación de los servicios generales	320
5.5.1. Reportes de servicio	321
5.5.2. Supervisión física	322



<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS</b>	<b>325</b>
6.1. Principios y bases jurídicas	329
6.1.1. Definición de obra pública	329
6.1.2. Misión, visión, objetivos y estrategias	331
6.1.2. Racionalidad y moralidad administrativa	332
6.2. Regulación legal y administrativa	336
6.2.1 Normatividad en materia de obras públicas y servicios relacionados con éstas	336
6.2.2. Criterios y preceptos básicos de la Ley de Obras Públicas	341
6.3. Planeación, programación y presupuestación	349
6.3.1. Planeación	349
6.3.2. Programación	355
6.3.3. Presupuestación	356
6.4. Métodos de ejecución y procedimientos de adjudicación	367
6.4.1. Métodos de ejecución	367
6.4.2. Procedimientos de adjudicación	371
6.4.3. Procedimiento de adjudicación mediante licitación pública	374
6.4.4. Procedimientos de adjudicación por excepción	374
6.5. Regulación contractual	423
6.5.1. Marco referencial	423
6.5.2. Conceptualización y métodos de contratación	424
6.5.3. Elementos y formalización de los contratos	434
6.5.4. Iniciación y ejecución de los trabajos	442
6.5.5. Sistemas de pago	448
6.5.6. Elaboración de convenios	461
6.5.7 Suspensión, terminación anticipada y rescisión de los trabajos	466
6.5.8. Conclusión de trabajos y extensión contractual	474
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, SEGUROS Y FIANZAS EN EL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>479</b>
7.1. La administración de riesgos en el sector público mexicano	483
7.1.1. Origen y evolución	483
7.1.2. Conceptualización de la administración de riesgos en el sector público	484
7.1.3. Las operaciones de seguros o las garantías de fianzas	486
7.2. Marco conceptual de seguros y fianzas	489
7.2.1. La protección ante riesgos	489
7.3. Seguros y fianzas en función de los recursos materiales	492
7.3.1. El aseguramiento	492
7.3.2. La garantía con fianzas	492
7.4. Disposiciones normativas y autoridades que regulan las operaciones de seguros y fianzas en México	494

7.5. Aspectos técnicos de los seguros	496
7.5.1. Los contratos de seguros	496
7.5.2. Clasificador por objeto del gasto en la administración de riesgos y aseguramientos	497
7.5.3. Instituciones de seguros en México	500
7.6. Aspectos técnicos de las fianzas	504
7.6.1. Las fianzas	504
7.6.2. Las fianzas en función de los recursos materiales	507
7.6.3. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios	512
7.6.4. Las fianzas y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	515
7.6.5. Reglamentación de las garantías con fianzas otorgadas ante las dependencias y entidades de la administración pública para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas	517
7.6.6. Ley Federal de las Instituciones de Fianzas y Ramos Autorizados de Afianzamiento	521

**CAPÍTULO 8**  
**CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS**  
**ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS** 523

8.1. Conceptualización	527
8.2. Mecanismos e instrumentos	531
8.2.1. Entorno	531
8.2.2. Control	534
8.2.3. Evaluación	535
8.2.4. Atribuciones de la Secodam en materia de control y evaluación	538
8.3. Información y verificación	544
8.3.1. Elaboración y contenido de los informes	544
8.3.2. Periodicidad y remisión de los informes	546
8.3.3. Verificación de actos y personas	548
8.4. Infracciones y sanciones	550
8.4.1. Sujetos y fuentes de las infracciones	551
8.4.2. Procedencia o improcedencia de las sanciones	553
8.4.3. Monto y tipo de sanciones	555
8.5. Inconformidades y conciliación	558
8.5.1. Marco de referencia	558
8.5.2. Causas y formalidades de las inconformidades	560
8.5.3. Plazos y procedimiento para las inconformidades	568
8.5.4. Procedimiento de conciliación	572
8.6. Responsabilidades de los servidores públicos	579
8.6.1. Tipos de responsabilidades	579
8.6.2. Responsabilidades administrativas	580
8.6.3. Sanciones administrativas	584

8.7. Auditoría a los procedimientos de adjudicación y mecanismos e instrumentos de contratación	587
8.7.1. Criterios y funciones básicas de la auditoría pública	587
8.7.2. Guías de auditoría	590
8.7.3. Metodología para la realización de auditorías	592
8.7.4. Programa anual de control y auditoría	594
8.7.5. Planeación general de las auditorías de adquisiciones	595
8.7.6. Planeación detallada de las auditorías de adquisiciones	596
8.7.7. Estudio preliminar, para la realización de las auditorías de adquisiciones	598
8.7.8. Ejecución de las auditorías de adquisiciones	600
8.7.9. Informe de seguimiento de las auditorías de adquisiciones	601
Bibliografía	605

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**

### **CONSEJO DIRECTIVO**

#### **Presidente**

José Natividad González Parás

#### **Vicepresidentes**

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

#### **Consejeros**

Miguel Alemán Velasco

Francisco Barrio Terrazas

Sergio García Ramírez

Enrique González Pedrero

Omar Guerrero Orozco

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Diego Valadés Ríos

#### **Tesorero**

Alejandro Valenzuela del Río

#### **Secretario Ejecutivo**

Néstor Fernández Vertti

### **COORDINACIONES**

#### **Administración y Finanzas**

Valentín H. Yáñez Campero

#### **Consultoría y Asistencia Técnica**

María Angélica Luna Parra

#### **Desarrollo y Formación Permanente**

Elena Jeannetti Dávila

#### **Estados y Municipios**

\*

#### **Investigación y Desarrollo de Sistemas**

Oscar Flores Jiménez

#### **Programa de Profesionalización del Servicio Público**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

\* Encargado: César Silva Mejía

### **Comité Editorial**

José Chanes Nieto

Yolanda de los Reyes

Néstor Fernández Vertti

Oscar Flores Jiménez

Omar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

## **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

*Administración de recursos materiales en el sector público*, se terminó de imprimir en agosto de 2002 en los talleres de *Creativa Impresores*. La edición consta de 1000 ejemplares y estuvo a cargo de la Subcoordinación de Difusión del INAP.