

CAPÍTULO SEXTO

ANÁLISIS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

I. Denominación de la Ley	162
II. Aplicación de la Ley	163
III. Cobertura de la Ley	165
IV. Estructura de la Ley	166
V. Articulado ordinario de la Ley	166
1. Las disposiciones generales de la Ley	167
2. Las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles	174
3. El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y de la contratación de servicios	177
4. Los capítulos cuarto a sexto de la Ley de Administración de Recursos Materiales	179
5. La vigilancia, las sanciones y los recursos	180

CAPÍTULO SEXTO

ANÁLISIS DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES

El estudio de esta Ley en nuestro trabajo se justifica porque de ella se desprende la regulación de los contratos administrativos de adquisición de bienes muebles e inmuebles, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el de contratación de servicios relacionados con estos bienes, contratos todos éstos que, junto con el de obra pública, que abordamos en los dos capítulos precedentes, son los de más frecuente celebración por la administración pública local, en ejercicio de función administrativa.

La Ley de Administración de Recursos Materiales, sin tener precedente legislativo, fue publicada casi tres años y ocho meses después de entrada en vigor la actual Ley de Obras Públicas del Estado. Como lo habíamos anticipado en el capítulo anterior, la Ley de Administración de Recursos Materiales fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 29 de noviembre de 1988, siendo promulgada por el entonces gobernador en turno, José Francisco Ruiz Massieu.

A diferencia de la situación de la Ley de Obras Públicas, que como hemos dicho, en muchas de sus disposiciones sigue el modelo de la ley federal de la materia, vigente cuando aquélla entró en vigor, la Ley de Administración de Recursos Materiales se aparta del esquema de la homóloga federal de su época, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1985, alejamiento que incluso se pone de manifiesto desde su propia denominación.

Resulta oportuno mencionar que la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, fue abrogada por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1993, que con criterio unificador también abrogó, como lo hemos afirmado en otra parte, a la Ley de Obras Públicas de 1980. A su vez, la mencionada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993 fue sustituida, desde luego en lo que toca a los contratos que ahora le corresponde regular, por la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público publicada el 4 de enero de 2000.

Hecha esta advertencia, pasemos al examen de las disposiciones de la Ley de Administración de Recursos Materiales.

I. DENOMINACIÓN DE LA LEY

La primera crítica que nos atrevemos a formular respecto al título de esta Ley es que, a diferencia de la gran mayoría de los ordenamientos vigentes, ésta prescinde de utilizar la locución “del Estado de Guerrero”, cuando por virtud de una mínima homologación legislativa, se antoja exigible este requisito.³⁷

Por otro lado, estamos de acuerdo con que en el título de la Ley se aluda a “administración de recursos materiales”, ya que si por administración entendemos al “conjunto de funciones que

³⁷ Este aspecto nos otorga la oportunidad para expresar nuestra consideración respecto a la falta de homogeneidad en la denominación oficial de las leyes guerrerenses, pues mientras que algunas terminan su denominación con la expresión de su ámbito competencial, otras no lo hacen, como es el caso de la ley en comentario. Por otra parte, la gran mayoría de ellas consignan un número legislativo, mientras que otras, como la que comentamos, prescinden de dicho numeral, por lo que no puede entenderse con certeza bajo qué criterio legislativo se acuerda su colocación. Por otra parte, encontramos sumamente criticable que exista, por ejemplo, una “Ley Número 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero”, mientras que la gran mayoría de las leyes cuyo título es numerado, dicho número se coloca al final de su denominación.

realiza la autoridad pública en el manejo de las cosas comunes de acuerdo con las reglas establecidas”,³⁸ y si recursos materiales no son sino la maquinaria, el equipo, la papelería, las instalaciones, los edificios, etc. de los que se vale dicha administración para cumplir sus altos cometidos, esa expresión encierra efectivamente lo que en ella se regula.

Sin embargo, la expresión comentada, como es evidente, por sí misma no alcanza la precisión de su materia, ya que no especifica que la administración de los recursos materiales a que alude se refiere exclusivamente a aquellos de los que puede legalmente disponer la administración pública local y municipales del estado, y no a aquellos de los que son titulares los Poderes Judicial y Legislativo, ya no se diga de la administración de las personas privadas, a las que, como es ostensible, no involucra su regulación.

En atención a estas consideraciones, no se nos ocurre una mejor denominación, aunque incurramos en una manifiesta tautología, que la de “Ley de Administración de Recursos Materiales de la Administración Pública del Estado de Guerrero”, ya que no sería exacto que se expresara sólo “Gobierno del Estado de Guerrero”, puesto que, además de la administración pública centralizada, también se aplica a las entidades paraestatales.

II. APLICACIÓN DE LA LEY

Según el artículo segundo de la Ley, su aplicación, así como la organización y establecimiento de los mecanismos administrativos a que ella se refiere, se encomienda directamente a la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, sin embargo, el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal en vigor ya no prevé la existencia de esta dependencia.

La Oficialía Mayor del Gobierno del Estado fue sustancialmente contraída en sus funciones por decreto de reformas a la

³⁸ Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, México, Facultad de Derecho UNAM-Fondo de Cultura Económica, t. I, 1998, s. v. “administración.

anterior Ley Orgánica de la Administración Pública publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* del 12 de diciembre de 1989, que en su exposición de motivos, derivados de una iniciativa del Ejecutivo (cuyo titular en ese entonces era el licenciado José Francisco Ruiz Massieu), manifestó que con propósitos de racionalidad, se proponía que la Secretaría de Finanzas absorbiera a la Oficialía Mayor ya que dicha Secretaría tenía la responsabilidad legal de manejar el gasto corriente y de operación, de tal manera que fusionándose con la Oficialía Mayor (que era la dependencia encargada de prestar servicios generales, la administración de personal y otro tipo de apoyos administrativos), se evitarían dilaciones y duplicación de unidades administrativas.

No obstante la contracción funcional de la Oficialía Mayor, ésta no desapareció totalmente del texto de la Ley, puesto que permaneció contemplada en algunos preceptos. En efecto, dicha dependencia había quedado todavía establecida en el segundo párrafo del artículo primero de la Ley, que establecía que la Oficialía Mayor formaba parte de la administración pública centralizada como dependencia directamente adscrita al jefe del Ejecutivo, mientras que el artículo 19 de la misma Ley obligaba a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública a que, al tomar posesión del cargo, levantaran un inventario sobre los bienes que estuvieren en poder de las mismas, debiendo registrar ese documento en la Oficialía Mayor del gobierno del estado, quien se encargaba de verificar la exactitud del mismo.

Es de hacerse notar que de la exposición de motivos de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 433, cuya publicación tuvo verificativo en 1999, sustituta de la Ley Orgánica de 1987, que es la que venimos comentando, no se advierten las razones de su total remoción del texto, no obstante que ésta dejó de regularla.

Las funciones que la Oficialía Mayor tenía encomendadas son ahora desempeñadas básicamente por la actual Secretaría de Fi-

nanzas y Administración, a la que consecuentemente queda encomendada la aplicación de la Ley de Administración de Recursos Materiales. Por cuanto hace a la aplicación de sanciones que en términos de la misma procedan, que el actual artículo 5o. encomienda a la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental (también desaparecida), debe entenderse encomendada a la actual Contraloría General del Estado, que, en términos del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente, es el órgano encargado de establecer y operar el Sistema Estatal de Control Gubernamental, previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la formulación de recomendaciones en materia de modernización y desarrollo administrativo, entre otras funciones.

Evidentemente, el texto de la Ley de Administración de Recursos Materiales clama una urgente reforma que actualice sus postulados para hacerlos acordes con la nueva distribución de competencias entre los actuales órganos y dependencias de la administración pública del Estado.

III. COBERTURA DE LA LEY

El artículo 1o. de la Ley en cuestión establece que sus disposiciones son aplicables a las operaciones efectuadas por las dependencias del Poder Ejecutivo y sus entidades paraestatales, relativas por supuesto a la administración de bienes muebles e inmuebles. El artículo 3o. complementa diciendo que también será aplicable a las administraciones municipales, siempre que las operaciones de administración de los bienes sean realizadas con cargo al presupuesto del gobierno del estado o con bienes propiedad del mismo, así como en los casos en que estas administraciones deseen consolidar sus operaciones con el gobierno del estado.

Como lo hemos mencionado, los efectos de la Ley no alcanzan las operaciones administrativas relacionadas con los bienes

muebles e inmuebles cuya titularidad corresponda a los órganos públicos de los Poderes Judicial y Legislativo, quienes se someten a disposiciones jurídicas diversas.

IV. ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley de Administración de Recursos Materiales se integra con siete capítulos, entre los que se distribuyen cuarenta y nueve artículos ordinarios, constando los transitorios de cuatro artículos, como lo esquematizamos a continuación:

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

CAPÍTULO SEGUNDO

De las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles

CAPÍTULO TERCERO

Del arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y de la contratación de servicios

CAPÍTULO CUARTO

Del uso, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles

CAPÍTULO QUINTO

Del control patrimonial de los bienes muebles e inmuebles

CAPÍTULO SEXTO

De las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles

CAPÍTULO SÉPTIMO

De la vigilancia, sanciones y recursos

TRANSITORIOS

V. ARTICULADO ORDINARIO DE LA LEY

Evidentemente, para los intereses de nuestro trabajo importa revisar, fundamentalmente, los capítulos segundo y tercero de la

Ley de Administración de Recursos Materiales, pues sólo ellos suponen actividad contractual de la administración pública local en función administrativa, por lo que en ellos se centran los cincos comentarios que expresamos enseguida.

1. Las disposiciones generales de la Ley

Hemos venido haciendo alusión a algunos aspectos de este primer capítulo de la Ley. Por cuanto hace a su objeto, en términos de su artículo 1o., éste es el de regular las operaciones de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus entidades paraestatales (propiamente de la administración pública del Estado), relativas a la administración de bienes muebles e inmuebles, en los procesos de adquisiciones, arrendamiento, contratación de servicios relacionados con estos bienes, conservación y mantenimiento, control patrimonial y enajenación.

Como lo hemos dicho, en este modesto trabajo sólo nos interesa destacar las actividades que, de acuerdo con el objeto de la Ley, suponen la celebración de contratos administrativos, por lo que no abundaremos en los aspectos de la misma que escapen de este concepto.

A. Preparación de las actividades y operaciones de administración de recursos materiales

El proceso de preparación de los contratos que supone esta Ley, se encuentra exiguamente abordado en el artículo 4o., que dispone que las dependencias y entidades paraestatales, en relación con la administración de sus recursos materiales deberán realizar, entre otras, las actividades de:

- a) Programar sus operaciones con base en sus necesidades y en las normas, políticas y disponibilidades presupuestales;

- b) Presentar a la Oficialía Mayor (que como dijimos, en estas específicas funciones fue sustituida por la Secretaría de Finanzas y Administración) los respectivos presupuestos para su consolidación.
- c) Observar las recomendaciones que les haga la Oficialía Mayor (hoy la Secretaría mencionada) para mejorar los sistemas y procedimientos internos.
- d) Comunicar a la Oficialía Mayor (hoy la Secretaría mencionada), las irregularidades que adviertan en los procesos.
- e) Aplicar procedimientos de verificación de calidad de los bienes, así como sistemas de control de existencias, manejo de materiales, utilización de áreas de almacenaje, despacho, transporte y demás providencias necesarias.

En términos del artículo 7o., la Oficialía Mayor tiene facultad para emitir opinión a las Secretarías de Planeación y Presupuesto, Finanzas, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, sobre los proyectos de programas y presupuestos relacionados con las actividades de administración de los bienes del Estado, relacionadas en su artículo 1o., así como sobre sus modificaciones.

De acuerdo con el nuevo arreglo orgánico de la administración pública, la Secretaría de Finanzas y Administración resulta la encargada de emitir dichas opiniones a las ahora Secretarías de Desarrollo Social (que, como dijimos, en otra parte desempeña la específica función de órgano rector de la planeación en el Estado mediante el órgano desconcentrado Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Guerrero), y a la sobreviviente Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Como vemos, la apremiante actualización de las disposiciones se pone de manifiesto también en esta parte de la Ley.

Es importante hacer notar que en el artículo 6o. establece que las dependencias y entidades de la administración pública sólo podrán formalizar operaciones a las que se refiere la Ley, siempre y cuando hubiere saldo disponible en la partida correspondiente del presupuesto.

B. Los Comités de Adquisiciones y el de Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios

En el mismo capítulo de disposiciones generales se prevén sendos Comités: el de Adquisiciones y el de Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, que en términos del artículo 8o. estarían integrados por las Secretarías (se entiende que por los titulares de ellas) de Planeación y Presupuesto, Finanzas y Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, presididos por la Oficialía Mayor.

De acuerdo con la nueva integración de la administración pública guerrerense, amén de que la vigente Ley Orgánica nada diga al respecto, evidentemente estos Comités se han visto totalmente desvirtuados, por lo que resulta de urgentísima necesidad su reconfiguración legal inmediata, pues sus funciones en la actualidad han quedado prácticamente confiadas al secretario de Finanzas y Administración, al de Desarrollo Social y al contralor general del estado. Ello ha causado graves problemas, ya que la primera Secretaría mencionada constituye autoridad aplicadora de la Ley al mismo tiempo que es miembro de los antedichos Comités, lo que ha originado la disfuncionalidad manifiesta de estos órganos.

C. La adjudicación de los contratos de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, de servicios y de enajenaciones

Se establece en el artículo 9o. de la Ley sujeta a comentario, que los contratos respectivos habrán de adjudicarse mediante licitación pública, o por invitación fundada en antecedentes y méritos, en los que los proveedores o adquirentes efectuarán sus ofertas en el lugar, día y hora señalados en la convocatoria respectiva.

El plausible procedimiento de licitación pública previsto para la adjudicación de estos contratos, sigue los lineamientos:

- a) Las convocatorias podrán referirse a una o varias operaciones y se publicarán en los diarios de mayor circulación del estado (sin especificar la ley en cuantos) y en dos nacionales, cuando a juicio del Comité respectivo así se requiera. Dichas convocatorias deberán contener la descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios objeto del concurso, así como los requerimientos de carácter técnico relacionados con los mismos; el lugar, plazo, horario en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones del concurso; la fecha, horario y lugar para la presentación de ofertas, que habrán de formularse por escrito, y para la celebración del concurso.
- b) En la celebración de la licitación pública (a la que la Ley se refiere como *concurso*), los proveedores que hayan cumplido con los requisitos de las bases, podrán asistir y modificar sus propuestas, cuando ello represente mejores condiciones para el erario estatal.
- c) En el acto de la licitación, se levantará acta que firmarán todas las personas que hayan intervenido en ella y en la que se asentarán sus ofertas definitivas.
- d) Los proveedores o adquirentes deberán garantizar la seriedad de sus proposiciones mediante fianza, cheque certificado a favor del gobierno del estado, en efectivo u otra modalidad que asegure el cumplimiento de sus obligaciones por un importe igual al uno por ciento de su oferta.
- e) El Comité correspondiente dictará el fallo mediante el cual se adjudicará el pedido al proveedor que ofrezca, desde luego, las mejores condiciones para el gobierno del estado, en el acto del concurso (se entiende que de la adjudicación) o en la fecha que en ese mismo momento se señale.
- f) El proveedor o adquirente ganador, también garantizará el cumplimiento del pedido o contrato, mediante fianza o cheque certificado por el cinco por ciento del importe total de la operación, en el momento de su suscripción.

Resulta sumamente criticable, por otra parte, que a pesar de preverse la modalidad de adjudicación de los contratos por invitación fundada en antecedentes y méritos, la Ley no establezca en forma específica las circunstancias y requisitos bajo los cuales es operativa, por lo que queda al arbitrio de las autoridades esta determinación, dando lugar a graves incertidumbres y a casos de corrupción.

Igualmente es reprochable que la Ley no prevea en ninguna parte exclusiones de particulares para participar como licitantes o como cocontratantes en las adquisiciones, a la manera en que sí se regula para los contratos de obra pública, como pueden ser, verbigracia, en contra del funcionario que tenga a su cargo la decisión de la adjudicación, su cónyuge, parientes consanguíneos en línea directa sin limitación de grado, los colaterales hasta el cuarto grado o por afinidad, etcétera; omisión que indudablemente también abre la puerta a la corrupción.

Por otro lado, el artículo 34 de la Ley, fuera de este capítulo, dispone que la Oficialía Mayor (entiéndase la Secretaría de Finanzas y Administración) y las entidades paraestatales, en el momento de adquirir o arrendar los bienes habrán de establecer y registrar tanto el uso para el que serán destinados, como el programa de conservación y mantenimiento.

D. El Padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal

Resulta altamente encomiable la existencia de este Padrón, además de acertada la denominación que legalmente se le ha asignado, ya que en atención al objeto de la Ley, también involucra a las entidades paraestatales.

Dicho padrón, establece el artículo 11 de la Ley, se integra con las personas físicas o morales que deseen enajenar bienes muebles, o bien arrendar o prestar servicios respecto de bienes muebles o inmuebles, al gobierno del estado. El precepto olvida mencio-

nar la adquisición de bienes, cuando evidentemente también la involucra si estamos a lo dispuesto por el artículo 21 de la propia Ley, el cual dispone, loablemente que serán nulos de pleno derecho y no surtirán efecto legal entre las partes, los pedidos o contratos celebrados con proveedores sin registro vigente en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal, excepto en los casos en que entre los proveedores suscritos no sea posible adquirir los bienes y servicios requeridos.

El artículo 12 dispone que para ser registrados en el padrón, los interesados deberán satisfacer los requisitos siguientes:

I.- Solicitar su inscripción ante la Oficialía Mayor, en el documento aprobado para tal efecto.

II.- Cuando se trate de personas morales, éstas deberán acompañar copia certificada de la escritura o acta constitutiva y, en caso de haber sido creadas por disposiciones legales, presentarán y entregarán un ejemplar del instrumento oficial correspondiente; en todo caso deberá acreditarse la personalidad del representante.

III.- Acreditar, que es productor o comerciante legalmente establecido por lo menos con dos años de antigüedad, excepto en el caso de empresas de interés social o que propicien el desarrollo económico del estado. La Oficialía Mayor, previa determinación del Comité de adquisiciones, determinará cuándo proceden estos casos de excepción.

IV.- Demostrar su solvencia económica y capacidad para la producción o suministro de bienes muebles, y en su caso, para el arrendamiento de éstos o en la prestación de servicios.

V.- Acreditar haber cumplido con las inscripciones, registros y demás obligaciones que exijan las disposiciones de orden fiscal o administrativo.

VI.- Pagar los derechos que establezca la tarifa respectiva.

VII.- Proporcionar la información complementaria que exija la Oficialía Mayor.

Las atribuciones encomendadas a la Oficialía Mayor, insistimos, deben entenderse ahora asignadas a la Secretaría de Finanzas y Administración.

El registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal tiene una vigencia de un año: del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año. Los proveedores podrán presentar su solicitud de revalidación hasta 15 días hábiles antes del vencimiento de su registro. La falta de presentación de la solicitud para obtener el refrendo correspondiente o la negativa de éste, trae como consecuencia la cancelación del registro a su vencimiento, sin perjuicio de que al interesado le asista el derecho de formular nueva solicitud para obtenerlo.

Con total evidencia, la existencia de este Padrón y su mecanismo de actualización resultan un verdadero acierto, ya que no sólo permiten conocer la solvencia moral y económica de los proveedores, sino que los obligan a permanecer en condiciones óptimas para seguir siendo considerados como potenciales contratistas de la administración pública.

En otro capítulo, se autoriza a la Oficialía Mayor (o sea, la Secretaría de Finanzas y Administración) para cancelar el registro de un proveedor o a negar el refrendo del mismo siempre y cuando:

- a) Se compruebe que ha obrado con dolo o mala fe.
- b) Deje de reunir los requisitos a que se refieren las fracciones IV, V y VI del artículo 12 que hemos citado.
- c) Incumpla un pedido o contrato de adquisición, arrendamiento o prestación de servicio por causas imputables a él (artículo 44).

Asimismo, la Ley señala como procedente la suspensión del registro en el Padrón de Proveedores hasta por un término de doce meses cuando el proveedor:

- a) No entregue los bienes materia del pedido o contrato en las condiciones pactadas.
- b) Se negare a dar las facilidades necesarias para que la Oficialía Mayor (hoy encarnada en la secretaría de Finanzas y Administración) ejerza sus funciones de verificación, inspección y vigilancia.

- c) Se negare a reponer las mercancías o los servicios que no reúnan los requisitos de calidad estipulados (artículo 45).

2. *Las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles*

De los contratos administrativos relativos a adquisición de bienes muebles e inmuebles se ocupan los preceptos 15 a 29 de la Ley, integrando su capítulo segundo.

A. *La adjudicación del contrato de adquisición de bienes muebles e inmuebles*

En el artículo 9o. de la Ley, ubicado en el capítulo de las disposiciones generales al que ya hicimos alusión, se encuentran las bases para la adjudicación de los contratos administrativos que se regulan en la misma, incluyendo, desde luego, el de adquisición de bienes muebles e inmuebles.

En el numeral 15 se establece que la regla general de todas las adquisiciones que se realicen por las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, además de programarse anualmente, deben llevarse a cabo por medio de licitación pública o de invitación fundada en antecedentes y méritos (modalidad esta última de la que, como dijimos, no se ocupa ningún artículo específico para regularla), excepción hecha de los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos o productos alimenticios básicos o semiprocesados.
- b) Cuando no existan por lo menos tres proveedores idóneos, previa investigación del mercado que al efecto se hubiese realizado, o que existe un solo vendedor o proveedor para lo que se desea adquirir.
- c) Cuando se trate de adquisiciones de urgencia, originadas por acontecimientos fortuitos o de fuerza mayor, de no realizarse las cuales se pondría en peligro las operaciones

de un programa prioritario o se acarrearía consecuencias graves para su desarrollo.

- d) Cuando por razón del bajo monto de la adquisición resulte inconveniente llevar a cabo el concurso o la invitación.
- e) Cuando por disposición del Ejecutivo estatal, se considere necesario fomentar la industria y el comercio local.

Es de apuntarse que estas excepciones, establece el mismo artículo en cita, deberán reglamentarse y quedar plenamente justificadas en el expediente que se forme. Respecto a la reglamentación, debemos decir que los artículos transitorios de la Ley nada obligan en relación a la expedición de disposiciones reglamentarias, por lo que durante la vigencia que ha tenido la Ley éstas no se han expedido.

La adjudicación definitiva del contrato a favor de una persona determinada la realizará, según el artículo 16, la Oficialía Mayor previa aprobación del Comité respectivo. Por lo que hemos venido diciendo, esta responsabilidad recae en la Secretaría de Finanzas y Administración, con anuencia de la de Desarrollo Social, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

B. Los contratos de adquisición de bienes celebrados por las entidades paraestatales

Toda la información relacionada con los contratos y pedidos celebrados por las entidades del sector paraestatal de la administración, deberán remitirse a la Secretaría de Finanzas y Administración (antes, como dice el artículo 19, correspondía esta atribución a la Oficialía Mayor). Si se estima que los mismos no se ajustaron a las prevenciones de la Ley, a las normas o bases que regulan el acto de que se trate, o cualquiera otra disposición aplicable, la Secretaría deberá comunicar sus observaciones al órgano responsable, y, en su caso, a los proveedores, para su corrección.

C. Facultades de la Secretaría de Finanzas y Administración ante el incumplimiento del contrato

En caso de incumplimiento, la Oficialía Mayor, como dice el segundo párrafo del artículo 19, *in fine* (entiéndase Secretaría de Finanzas y Administración) podrá suspender o cancelar el contrato o pedido, sin perjuicio de la imposición de sanciones que procedan. Si los bienes ya se hubieren entregado, dispone el artículo 20, la Secretaría está facultada para exigir la restitución de lo pagado en exceso, la reposición de bienes, el ajuste de precios o las correcciones necesarias, cuando:

- a) Los precios de adquisición estipulados sean superiores a los máximos que se tengan registrados.
- b) Los bienes recibidos por el adquirente no sean de calidad, especificaciones o características pactadas.
- c) Los pedidos y contratos se hayan celebrado en contravención a la Ley de Administración de Recursos Materiales o a las disposiciones derivadas de ella.

D. La preferencia de proveedores en la celebración de contratos de adquisición de bienes muebles

Según el artículo 23 de la Ley, en las adquisiciones de bienes muebles se preferirá como proveedores, en igualdad de circunstancias, en el orden que sigue: primero a las dependencias, organismos y entidades públicas, estatales, municipales y federales; en segundo lugar a las empresas del sector social de la economía, y en tercer lugar a las personas físicas o morales domiciliadas en el estado de Guerrero.

E. Los contratos administrativos de adquisición de bienes inmuebles

Para satisfacer los requerimientos de inmuebles por la administración pública, la Secretaría de Finanzas y Administración debe efectuar las siguientes acciones:

- a) Cuantificar y calificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a su localización.
- b) Revisar el inventario general de los bienes inmuebles propiedad del gobierno del estado, para determinar la existencia y disponibilidad o en su defecto, la necesidad de adquirir otros;
- c) Destinar, en su caso, los inmuebles estatales disponibles.
- d) Realizar las gestiones necesarias para el otorgamiento, registro y guarda de la escritura de propiedad correspondiente, cuando se adquiera un inmueble (artículo 26).

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley establece que procederá la negativa para la adquisición de inmuebles en los casos siguientes:

- a) Cuando no corresponda a los programas anuales aprobados.
- b) Cuando no exista autorización para la inversión.
- c) Cuando se cuente con inmuebles propiedad del gobierno del estado adecuados para satisfacer los requerimientos específicos.

En términos del numeral 25 de la Ley, compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas verificar, en los contratos administrativos de adquisición de bienes inmuebles, que el uso para el que se requieran los bienes sea compatible con las disposiciones aplicables en materia ambiental y desarrollo urbano. Consideramos que, en lo que toca a la materia ambiental, debe actualizarse esta disposición para encargarse dicha verificación a la Procuraduría de Protección Ecológica, creada en la Ley Orgánica de la Administración pública local de 1999.

3. El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y de la contratación de servicios

El capítulo tercero de la Ley interesa también a nuestro estudio, y abarca sólo tres artículos: del 30 al 32.

A. De los contratos de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles

Los contratos de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para las dependencias de la administración pública del estado sólo podrán ser celebrados por la Secretaría de Finanzas y Administración, siempre y cuando la renta no exceda, según el artículo 30, de los importes máximos autorizados que autorice el Comité de Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.

Dicho Comité, como lo hemos afirmado, ha quedado integrado por los titulares de las Secretarías de Finanzas y Administración, el de Desarrollo Social (como órgano rector de la planeación) y el Contralor General del Estado.

Nos parece que, tomando en cuenta las desapariciones y fusiones de órganos de la administración pública en el estado, debe replantearse en el contexto legal el mecanismo de autorización de los montos en la celebración de contratos de arrendamiento de bienes, ya que, como lo hemos reiterado múltiples veces, las tareas de la Oficialía Mayor fueron absorbidas por la Secretaría de Finanzas y Administración, misma que también absorbió, por supuesto, las funciones de la antigua Secretaría de Finanzas, miembro del Comité autorizador.

Bajo estas circunstancias, en el mecanismo descrito, la Secretaría de Finanzas y Administración ha podido actuar como juez y parte, ya que siendo ella la única dependencia que puede celebrar esta clase de contratos, forma también parte, por lo menos formalmente, del Comité que debe dar su anuencia para su celebración. Esta situación, a todas luces, no puede seguir siendo sostenida, y reclama una reforma sustancial en la Ley de Administración de Recursos Materiales.

B. De los contratos administrativos de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles

La Ley también resulta aplicable a la contratación de los servicios que se relacionen con bienes muebles, tales como: instala-

ción, reparación, mantenimiento y capacitación, en su caso, y los demás servicios que se determinen en los contratos correspondientes.

También se aplica esta Ley a los servicios relativos a la conservación y mantenimiento de bienes inmuebles, siempre que se demuestre su necesidad y racionalidad (artículo 31).

Fuera del capítulo que estamos comentando, se establece el contrato de servicios de asesoría técnica. Si actualizamos el texto del artículo 22 de la Ley que se encuentra sometida a escrutinio, atendiendo las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en vigor, la Secretaría de Finanzas y Administración está facultada para contratar servicios de asesoría técnica con la supervisión de la Contraloría General del Estado, que tengan por objeto la realización de investigaciones de mercado; el mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes; la verificación de precios; pruebas de calidad; y otras actividades vinculadas al objeto de la propia Ley de Administración de Recursos Materiales. Estamos aquí ante un típico contrato administrativo de prestación de servicios.

4. Los capítulos cuarto a sexto de la Ley de Administración de Recursos Materiales

Estos capítulos, cuyos títulos son: “Del uso, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles” (artículos 33 a 36), “Del control patrimonial de los bienes muebles e inmuebles” (artículos 37 a 39) y “De las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles” (artículos 40 y 41), respectivamente, es claro que tienen que ver con actividades de administración de recursos materiales del estado, empero no propiamente con contratos administrativos, por lo que deliberadamente prescindimos de su análisis.

No obstante, es importante mencionar que la Ley dispone que es responsabilidad de los servidores públicos que dispongan de

los bienes muebles e inmuebles propiedad del estado o arrendados, darles el uso para el que están destinados, así como procurar su conservación y mantenimiento oportuno (artículo 33). También es preciso anotar que se le atribuye a la Oficialía Mayor (entendemos que la Secretaría de Finanzas y Administración) la responsabilidad del control patrimonial de los bienes inmuebles y los muebles; así como que tanto los bienes muebles como los inmuebles propiedad del estado son susceptibles de enajenarse, siempre que, en este último caso conceda su anuencia el Congreso del Estado.³⁹ Nuestras consideraciones respecto a la actividad contractual que supone la enajenación de bienes por la administración pública las hemos vertido en otra parte.⁴⁰

5. *La vigilancia, las sanciones y los recursos*

En el último capítulo de la Ley de Administración de Recursos Materiales se obliga tanto a las dependencias de la administración pública como a los proveedores que hubieren contratado con ellas, a proporcionar informes, datos y documentos que les requieran la Oficialía Mayor y la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental (es decir, actualizando arbitrariamente su texto, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Contraloría General del Estado), relacionados con las operaciones reguladas en la misma Ley, imponiéndoseles un plazo que no exceda de 30 días, contados a partir del día siguiente a la notificación respectiva.

En el artículo 46 encontramos nuevamente el problema de la funcionalidad de la Secretaría de Finanzas y Administración, ya que dispone que la Oficialía Mayor tendrá la facultad de sancionar a quienes infrinjan las disposiciones de la Ley, con multas equivalentes a la cantidad de hasta diez mil días del salario mínimo general vigente en la capital del estado, misma que debe enterar a la Secretaría de Finanzas.

³⁹ Véase *supra*, capítulo segundo de este trabajo.

⁴⁰ *Idem*.

Como lo hemos repetido con insistencia, tanto la Oficialía Mayor como la Secretaría de Finanzas han declinado sus atribuciones a favor de la actual Secretaría de Finanzas y Administración, por lo que en esta situación vuelve a verse defectuoso el mecanismo de imposición y notificación de multas.

Por último, cabe señalar que la Ley concede a los interesados la acción de impugnación en contra de las resoluciones que dicten las autoridades con fundamento en la Ley, a través del recurso administrativo respectivo, el cual deberán interponer dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación ante el superior jerárquico de quien las haya emitido.

Creemos que es necesario incluir la disposición legal correspondiente en la que se establezca que las controversias suscitadas con motivo de aplicación e interpretación de los contratos que se prevén en la Ley de Administración de Recursos Materiales habrán de ser ventiladas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, al que inexplicablemente no se otorgó competencia para conocer, aun cuando al momento de expedición de la mencionada Ley se encontraba ya vigente la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, que fue publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 7 de julio de 1987.