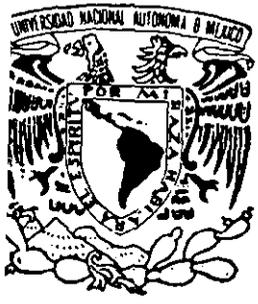


392

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**“RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS  
LICITACIONES PUBLICAS DENTRO DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”**

12/1/01

**T E S I S**

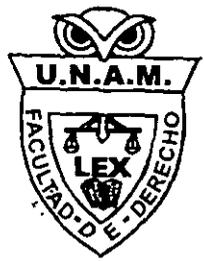
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA DEL PILAR HERNANDEZ CAMPOS**

ASESOR: LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ



MEXICO, D.F.,

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A la Universidad Nacional Autónoma de México*

*La más grande formadora de promesas de México.*

*A ella mi agradecimiento y compromiso incondicional.*

*A la Facultad de Derecho de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*

*Porque sin condición alguna me abrió sus puertas y me  
dio la oportunidad de ser una profesionista, mi  
agradecimiento y compromiso por siempre.*

*Doctor Francisco Venegas Trejo*

*Gracias por su apoyo para la realización de este trabajo, con el cual culmina una de las metas importantes de mi vida.*

*Licenciado S. Andrés Banda Ortiz*

*Hombre integro, académico por convicción, porque su vigor ante la vida ha sido ejemplo a seguir, su enseñanza en mi camino y en lo profesional ha sido sustento de mi formación, por ello mi agradecimiento, lealtad, respeto y apoyo incondicional por siempre.*

*GRACIAS*

## *A Mis Padres*

*Por haberme dado la vida. Les agradezco la paciencia y orientación que han hecho de mi una mujer de bien. Gracias por la confianza que tuvieron en mi. Ustedes son mi mayor tesoro e indiscutible orgullo.*

## *A mis Hermanos: Eva y Miguel*

*Porque la distancia no sea obstáculo de unión quiero que sepan que están siempre en mi mente y mi corazón. Quiero que este triunfo, uno de los más importantes en mi vida lo compartan conmigo.*

## *A Julio*

*Porque tú llegada me dio alegría y felicidad. Sabes que eres parte de la familia y quiero que compartas conmigo este triunfo. Esperando que para ti sea un ejemplo y sigas el camino para cumplir tus metas.*

## *A una persona muy especial*

*Gracias, porque con tú experiencia y conocimiento me enseñaste a ver la vida de otra forma y con tus enseñanzas lograste un cambio positivo en mi.*

*A mis compañeras*

*Por su compañía, aliciente, motivación y amistad.  
Gracias.*

*Gracias a todas aquellas personas que me apoyaron y  
motivaron para cumplir con esta meta.*

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La compañera **HERNANDEZ CAMPOS MARIA DEL PILAR**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES PUBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz, en oficio de fecha 19 de febrero de 2001, y el Dr. Onosandro Trejo Cerda, mediante dictamen del 14 de junio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., junio 28 de 2001.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E**

**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES PUBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"**, elaborada por la alumna **HERNANDEZ CAMPOS MARIA DEL PILAR**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., junio 14 de 2001.

**DR. ONOSANDRO TREJO CERDA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

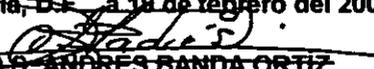
**DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
Presente**

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido, revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada " **RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL** ", que para obtener el título de Licenciada en Derecho presenta la **C. MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ CAMPOS**.

El trabajo de tesis mencionada denota en mi opinión una investigación exhaustiva y de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 16, 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la Legislación expedida sobre la materia, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionados con los aspectos Constitucionales y Legales de la " **RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL** ", razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosamente y cordialmente.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ MI ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de febrero del 2001.

  
**LICENCIADO G. ANDRÉS BANDA ORTIZ**  
**PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO.**

**"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INTERVIENEN  
EN LAS LICITACIONES PUBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL"**

**INDICE**

	PAG
INTRODUCCION	1
ANTECEDENTES	4

**CAPITULO PRIMERO**

**EL MARCO JURIDICO DE LAS LICITACIONES PUBLICAS**

1. Requerimientos de Recursos Materiales y Servicios Generales del Estado.	7
2. Concepto de Licitación Pública.	16
3. Importancia y Justificación de las Licitaciones.	19
4. Diversas Modalidades de la Licitación Pública.	23

**CAPITULO SEGUNDO**

**LOS GOBERNANTES Y EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO**

1. Titulares de los Poderes Políticos.	35
2. La Jerarquía de los Servidores Públicos.	40
3. Los Criterios Rectores de los Servidores Públicos.	43
4. La Responsabilidad de los Servidores Públicos.	47

### **CAPITULO TERCERO**

#### **ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

1. Constitución de Cádiz de 1812.	58
2. Constitución de Apatzingán de 1814.	62
3. Constitución Federal de 1824.	66
4. Constitución de las Siete Leyes Centralistas de 1836.	70
5. Bases Orgánicas de 1843.	72
6. Constitución de 1857.	76

### **CAPITULO CUARTO**

#### **LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS APLICABLES A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES PUBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

1. Sanciones Impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en las Licitaciones Públicas.	87
2. Intervención del Tribunal Fiscal de la Federación en las Licitaciones Públicas.	92
3. Tipos de Procedimientos. Civil, Penal y Político.	96

CONCLUSIONES

135

BIBLIOGRAFIA

140

INTRODUCCION

Debido al gran avance que en México se ha alcanzado en los últimos años, y ante la necesidad de cubrir todas las expectativas que se han presentado a los individuos, es necesario que el Estado administre y controle en forma adecuada los recursos con que cuenta.

Esto no ha sido obra de un solo individuo, sino que es producto conjunto de toda una sociedad integrada tanto por hombres como mujeres, niños y ancianos cuyos recursos son canalizados a través de los gobiernos quienes tendrán a su cargo la tarea de hacer posible la realización del bien común.

De ahí que el artículo 134 de nuestra Carta Fundamental establezca la celebración de contratos de obra pública y adquisiciones, mismos que están precedidos de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual sirven para seleccionar a su contraparte con quien se celebre este tipo de contratos, a dicho procedimiento se le denomina licitación pública, la cual desemboca en un contrato administrativo de tipo federal, estatal o

municipal en el que se elige a una persona física o moral y que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia, honradez y transparencia para la celebración de un contrato determinado y para cumplir este objetivo se hace un llamado a los particulares, quienes de manera personal o impersonal formulan sus ofertas, a fin de llevar a cabo la contratación con el Estado.

Debido a la gran importancia que implica la figura jurídica de la licitación pública y para la mejor obtención de recursos con que cuenta el Estado es de vital importancia el cuidado y celebración de este procedimiento, toda vez que éste se obtiene a costa del sacrificio del pueblo.

El Estado, para el cumplimiento de sus fines utiliza, prestaciones personales, económicas y materiales para otorgar el servicio público, para poderlo obtener de los particulares, incluso la prestación de un servicio, lo hace a través de la vía imperativa, facultad que tiene el Estado y que se encuentra concedida en el artículo 31, fracción IV en la Constitución, lo que se refiere a impuestos, y en el artículo 5° de la Carta Fundamental, siempre y cuando no se

afecten las garantías que tienen los ciudadanos y que esta misma les concede.

No siempre el Estado requiere de manera imperativa, la cooperación de los ciudadanos sino que en ocasiones solicita a los particulares, que concurren para la realización por ejemplo de una obra, o la producción de bienes o la prestación de servicios, ya sean de índole personal o públicos, a través de la forma legal reconocida como los convenios o los contratos, entendiéndose que la Administración Pública y los particulares en forma voluntaria, y de manera concreta, ayuden a la satisfacción de necesidades colectivas, a través de contratos, estimulando los intereses de la iniciativa privada.

Y así es como observamos que el Estado compra inmuebles y equipo para fincas o arrendadoras entre otras cosas por ejemplo y encarga a los particulares la construcción de una obra pública, así como también obtiene préstamos, o conviene con empresas de transporte, o enajena y arrienda bienes propios, además de que se asocia con particulares en empresas mercantiles, para realizar sus funciones y dar la prestación del servicio.

## ANTECEDENTES

En la presente investigación tenemos el propósito de estudiar el gran avance que en México se ha alcanzado en los últimos años ante la modernización y globalización a la que nos enfrentamos hoy en día, y que es necesario para que el estado administre y controle en forma adecuada los recursos con que cuenta, y ante la necesidad de cubrir todas las expectativas que se han presentado a los individuos.

En el Capítulo Primero hablaremos del marco jurídico de las licitaciones públicas cuyos fundamentos son: la imparcialidad, la honradez, la transparencia, la eficacia y la eficiencia; haciendo también referencia a los requerimientos de recursos materiales y servicios generales del estado; a algunos conceptos de licitación pública; justificación e importancia de las mismas y las diversas modalidades de éstas dentro de nuestra administración.

Respecto al Segundo Capítulo mencionaremos las funciones de los gobernantes y el personal administrativo del estado; empezando por los titulares de nuestros poderes políticos; citaremos las jerarquías indispensables de los

servidores públicos; además de los criterios rectores de los mismos, así como la responsabilidad de cada uno de ellos.

En lo referente al Tercer Capítulo citaremos los antecedentes constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos, haciendo mención desde la Constitución de 1812, hasta la Constitución de 1857 tomando en cuenta también las Bases Orgánicas de 1843 como referencia histórica en nuestro país.

En el Cuarto Capítulo daremos una visión acerca de las sanciones disciplinarias a las que son acreedores los servidores públicos que intervienen en las Licitaciones Públicas dentro de la Administración Pública Federal, sanciones que son impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en donde mencionaré la intervención del Tribunal Fiscal de la Federación; y asimismo, los tipos de procedimientos a los que se pudieran someter los Servidores Públicos que intervienen en las licitaciones públicas, así como, las Secretarías de Estado o las diversas entidades del Gobierno Federal mandan a publicar en el Diario Oficial de la Federación ante la Secretaría de Gobernación, para poner en

disposición de los concursantes según se trate de obra pública o de adquisiciones los requisitos de las bases y también a través del sistema de Compranet que depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

## CAPITULO PRIMERO

### EL MARCO JURIDICO DE LAS LICITACIONES PUBLICAS

#### 1.- REQUERIMIENTOS DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES DEL ESTADO.

Para que la administración de un Estado pueda continuar con su desarrollo armónico, precisa de algunos bienes materiales que requerirán de las personas o de sus actividades, dentro del país.

Los recursos materiales, pueden ser económicos o cosas exigibles a los gobernados; pero ahora falta saber de qué forma los consigue; pues bien, la administración puede comprarlos -es decir, contratándolos- o exigiéndolos de manera jurídica a los ciudadanos, a razón de lo anterior el magistrado Alvarez-Gendin indica un ejemplo: "si la administración necesita un predio para la construcción de un sanatorio antituberculoso en una zona determinada, puede adquirirlo mediante concurso de los propietarios de esta zona o por expropiación forzosa."<sup>(1)</sup>

---

(1) ALVAREZ-GENDIN, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo". Tomo I. 2ª edición. Editorial Bosch. Barcelona, 1959. p. 407.

Si analizamos el primero de los casos, se necesita una prestación económica, la cual se solventará mediante la recepción que el Estado hace de los impuestos, en tanto que en el segundo problema; el Estado, adquiere el predio, pero por medio de una prestación material de forma obligatoria, como es la expropiación.

En cuanto a los medios económicos que el Estado necesita se adquiere por medio de las contribuciones, que se cobran a los ciudadanos entrando en el campo de la Hacienda Pública, utilizando las tasas que se adquieren para la organización y la prestación de los servicios públicos que el Estado otorga; teniendo a los impuestos como una aportación que el particular (gobernado) hace por el servicio que le ha prestado la Administración Pública, o por el aprovechamiento que se hace de las cosas.

Es de esta forma que el Estado se allega recursos materiales para cumplir con las demandas que los ciudadanos tienen, entendiendo como recurso, "los bienes o medios de subsistencia."<sup>(2)</sup>

---

<sup>(2)</sup> "Enciclopedia Universal Ilustrada". Europea Americana. Tomo XLIX. Editorial Espasa-Calpe, S. A. Barcelona, 1989. p. 1338.

Y es a través de estas formas en que el Estado se allega bienes para subsistir y por lo mismo puede hacer exigible de manera coercitiva el cumplimiento de la obra pública, o de la expropiación para obtener la prestación material.

Los medios con que cuenta el Estado para obtener los recursos materiales que necesita de los particulares, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a). Por medio de limitaciones o restricciones, como son las ocupaciones indefinidas o perpetuas de la propiedad, de determinados predios, por ejemplo, la servidumbre y la expropiación.
  
- b). Por prestaciones materiales de cosas muebles, como lo es la requisa o la incautación, o bien sobre bienes inmuebles, como es la expropiación.

El aprovechamiento que la Administración Pública le da a los diversos recursos materiales que adquiere, los puede utilizar por ejemplo: en la construcción de obra pública;

es decir, para incrementar los bienes, o adquirirlos para un beneficio directo e inmediato de los particulares.

Todos los servicios públicos que el Estado presta, constituyen una limitación indefinida del derecho de gozar que no afecta al derecho de disponer.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano define que el Servicio Público "es una institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico y fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares, mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principio de Derecho Público."<sup>(3)</sup>

Los inicios de este servicio público tienen su origen en Francia a partir del año de 1790.

---

<sup>(3)</sup> "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. Tomo XXV. México, 1988. p. 2906.

El Servicio Público de acuerdo a la forma en que se presta a los particulares atiende a diversas características como: el ser creados y organizados por el Estado mediante las leyes que crea el Poder Legislativo, y otra característica es que deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; además de que siempre tendrán como fin la realización de una obra de interés público; sin olvidarse que deben satisfacer o buscar la satisfacción del interés en general, pero deben olvidar los intereses individuales; recordando que deben estar por encima las necesidades económicas, materiales, de seguridad y culturales; mismas que podrán también exigirse para ellos una compensación económica.

Esta prestación de servicio público variará dependiendo de la evolución que la sociedad presente, así como las circunstancias de oportunidad política, y muchos factores más.

Entonces el Estado, para el cumplimiento de sus fines utiliza prestaciones personales, económicas y materiales para otorgar el servicio público, para poderlo obtener de los particulares, incluso la prestación de un servicio, lo

hace a través de la vía imperativa, facultad que tiene el Estado y que se encuentra concedida en el artículo 31, fracción IV en la Constitución, lo que se refiere a impuestos, y en el artículo 5° de la Carta Fundamental, siempre y cuando no se afecten las garantías que tienen los ciudadanos y que esta misma les concede.

No siempre el Estado requiere de manera imperativa, la cooperación de los ciudadanos sino que en ocasiones solicita a los particulares, que concurren para la realización, por ejemplo, de una obra, o la producción de bienes o la prestación de servicios, ya sean de índole personal o públicos, a través de la forma legal reconocida como los convenios o los contratos, entendiéndose que la Administración Pública y los particulares en forma voluntaria, y de manera concreta, ayuden a la satisfacción de necesidades colectivas, a través de contratos, estimulando los intereses de la iniciativa privada.

Y así es como observamos que el Estado compra inmuebles y equipo para fincas o arrendadoras entre otras cosas, por ejemplo, y encarga a los particulares la construcción de una obra pública, así como también obtiene

préstamos, o conviene con empresas de transporte, o enajena y arrienda bienes propios, además de que se asocia con particulares en empresas mercantiles, para realizar sus funciones y dar la prestación del servicio.

Llegamos a la conclusión de que el contrato administrativo entonces "es una obligación bilateral, en que una de las partes es la Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su situación jurídica y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines sujetos a ciertas reglas."<sup>(4)</sup>

En la actualidad en nuestro país existen convenios inter-administrativos que son convenios que se dan entre la administración y los administrados y que no tienen el carácter de ser contratos.

En la tarea que tiene el Estado de administrar se debe atender a la conclusión que nos señala el maestro Serra Rojas Andrés y que dice "desprovista la equívoca mística de que ha querido rodearse la administración concertada, marca un camino que va a ser forzoso recorrer, o por lo menos

---

<sup>(4)</sup> BAEZ MARTINEZ, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". 2ª. edición. Editorial Trillas. México, 1991. p. 142.

explorar en los próximos años, puesto que ya no cabe seguir ignorando por más tiempo que la administración negocia y que la negociación se ha convertido en un instrumento imprescindible en la tarea de administrar."<sup>(5)</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública, por su parte en su artículo 22, reconoce la facultad que tiene el Presidente de la República para poder convenir con los gobernadores de los estados de la República Mexicana, para satisfacer las necesidades de los habitantes, obteniendo un beneficio colectivo, mejorar servicios, favoreciendo con ello el desarrollo económico y social de las entidades federativas, mediante la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas, para sus habitantes.

En la actualidad existen contratos de obra pública de diversa índole y materia, y estos pueden realizarse con las entidades federativas, con los municipios o con organismos internacionales.

En estos contratos administrativos, la voluntad de las partes se subordinan a la relación que se hace de derecho

---

<sup>(5)</sup> SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". 19ª. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1999. p. 636.

público, y como todo contrato, éstos, en especial cuentan con determinados elementos que pueden ser esenciales o no esenciales.

Sin olvidar que el elemento más importante en los contratos administrativos es el referente a la licitación que consiste en "un procedimiento legal y técnico que permite a la Administración Pública conocer quiénes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, prestar servicios o realizar obras."<sup>(6)</sup>

Concluyendo de todo lo anterior que el Estado tendrá la facultad de obtener de los particulares las mejores condiciones de su contratación, las más económicas, las más eficientes (idóneas) y que le ofrezcan al mismo mayores garantías, así como la seriedad y la realización o en su caso el cumplimiento del contrato. Y a esta forma de llevar a cabo su selección, se le llama licitación.

---

<sup>(6)</sup> BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1974. p. 167.

## 2.- CONCEPTO DE LICITACION PUBLICA.

Entendido ya el concepto de licitación como elemento esencial del contrato administrativo, debemos entender que la licitación pública es: "un procedimiento que la Administración Pública, debe observar para seleccionar a sus contratantes, salvo las excepciones establecidas en la ley, y que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados, para que sujetándose a las bases establecidas, presentan sus ofertas para seleccionar la más conveniente."<sup>(7)</sup>

El contratante por su parte tendrá derecho a mantener un determinado equilibrio financiero en su empresa, percibiendo la retribución de su trabajo.

Su característica fundamental es que se observa como un procedimiento abierto, ya que la convocatoria que hace la administración pública se hace a persona indeterminada, de tal manera que el número de personas que concurran no se limita, toda vez que puede hacerlo cualquier persona

---

<sup>(7)</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. "La Licitación Pública". 2ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1994. p. 39.

siempre y cuando cumpla con los requisitos legales que se requieren para concursar.

La licitación pública sólo es obligatoria siempre y cuando la norma jurídica lo imponga; señalando de forma limitativa; las materias en los que deberá seguirse este procedimiento de selección.

Para Alcides Greca la licitación "es un acto de condición previo, integrante de un acto administrativo complejo, que se resuelve siempre en un contrato administrativo, siendo su finalidad establecer un riguroso contralor en la disposición de los bienes del Estado, un trato igual, para los particulares que comercian con la Administración Pública y una eficaz defensa de los intereses colectivos, y constituye entonces, una medida encaminada a imponer la más estricta moral en la disposición de los bienes del Estado y a asegurar un trato igual para los particulares que tienen relaciones comerciales, con el mismo."<sup>(8)</sup>

---

<sup>(8)</sup> GRECA, Alcides. "La Licitación y el Privilegio de los Contratos Administrativos". Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral. 2ª edición. Santa Fe, Bogotá, 1941.

Es entonces, que la licitación en algunos casos se exige como un requisito legal previo a la celebración de los contratos administrativos.

Según nuestra legislación, la licitación es un conjunto de actos, o una sucesión de actos administrativos, por medio del cual la administración puede contratar.

El Diccionario Jurídico Mexicano por su parte señala que la licitación "es el procedimiento administrativo, realizado con intervención de los concurrentes, para seleccionar al contratista y celebrar un contrato."<sup>(9)</sup>

Por último Saravia dice "entendemos por licitación pública, el procedimiento con el que, conforme a bases establecidas y publicadas, a las que deberán ajustarse estrictamente las propuestas que se presentan, se procura encontrar quien satisfaga en forma más conveniente, una determinada necesidad colectiva; transfiriéndose, a ese licitante, por parte del poder administrador, la obligación de cumplirla y siendo requisito esencial a todo el

---

<sup>(9)</sup> "Enciclopedia Jurídica Omeba". Tomo XVIII. Editores Libreros. Buenos Aires, 1963. p. 702.

procedimiento, la igualdad de los proponentes frente a la administración."<sup>(10)</sup>

### 3.- IMPORTANCIA Y JUSTIFICACION DE LAS LICITACIONES.

La licitación, tiene su fundamento legal, en el artículo 134 de la Carta Magna, que a la letra dice:

"...

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior, no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases,

---

<sup>(10)</sup> **IBIDEM.**

procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguran las mejores condiciones para el Estado.

El manejo...

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases, en los términos del Título Cuarto de esta Constitución."<sup>(11)</sup>

En la actualidad, la licitación, se considera una de las formas que garantiza el interés público, entendiéndose como un requisito esencial de todo contrato administrativo, dándole un carácter de público, el que no coarta la libertad que tienen los particulares a presentar sus propuestas.

Entre algunas otras disposiciones en las que se encuentra regulada la figura jurídica de las licitaciones públicas tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a la competencia de las dependencias administrativas. Ejemplo de ello es el artículo 31, fracción IX, atribuciones de la Secretaría de

---

<sup>(11)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 13ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1999. p. 1393.

Hacienda y Crédito Público, en relación a la celebración de contratos de índole administrativo.

En las disposiciones señaladas, se indica la necesidad y obligación de la administración pública, a licitar públicamente con el fin de adquirir bienes que solventen la necesidad social, que se presente, y que el Estado deba cumplir. Pero también señala que los servidores al servicio del Estado, serán los responsables de las irregularidades que durante el procedimiento ocurran, además, de que deben dirigir la licitación pública, hacia la conveniencia del propio Estado.

Mediante este procedimiento la Administración Pública, busca obtener determinados fines entre los que se encuentra:

Asegurar un control estricto en la disposición de los fondos públicos, que se aplicarán mediante la licitación.

Obtener el menor costo y la mejor calidad de los bienes que adquiere el Estado, con el objeto de crear un

servicio, en condiciones óptimas para la sociedad, y el aprovechamiento que ésta haga de aquél.

Cuando se trata de un servicio público, obtener para los usuarios, las tarifas más reducidas, y la mejor realización técnica, para no poner en peligro el bienestar y la seguridad de las personas que lo utilizan.

Colocar en un mismo punto de igualdad a las personas que contratan con el Estado.

Por último, imponer normas de alta moralidad y honradez en los servidores públicos, cuya responsabilidad, será la supervisión y correcta realización de todo el procedimiento de licitación.

Es así como el procedimiento de licitación, parte integrante de los contratos de administración, que el Estado celebra, ha adquirido importancia, por permitir que las particulares se involucren en las necesidades del Estado obteniendo un beneficio propio, con la contraprestación material, económica, o de un servicio público, haciéndolo de manera voluntaria y libre, dando

oportunidad al Estado, de entre varias ofertas poder escoger la más idónea, conveniente, segura, y con mejores condiciones, con el fin de que se adquirieran bienes, servicios y predios.

Y todo encaminado al beneficio de la sociedad, al cumplimiento de necesidades, y la obtención y utilización de un servicio imprescindible en la vida ordinaria.

#### **4.- DIVERSAS MODALIDADES DE LA LICITACION PUBLICA.**

Ya entendida la importancia, el marco legal, así como el procedimiento de licitación. Ahora debemos identificar los tipos de licitación según lo menciona el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: esta puede ser pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa.

La Licitación Pública también tiene como característica principal la comparación que se hace de los precios que se proponen. (Artículo 28 de la Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público y Artículo 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas)

La Licitación a través de invitación . Es aquella en la cual la administración, escoge, de forma discrecional a los postores que le conviene, previa comparación que hace de las propuestas que se presentaran.

En la Licitación por medio de invitación, el concurso se realiza entre determinadas empresas privadas o personas, que presenten las mejores condiciones, para que la administración contrate con ellos.

Es así como la licitación a través de invitación , se entenderá como un sistema restringido, por medio del cual se selecciona al contratante de la Administración Pública, es restringido, porque es un procedimiento cerrado a través del cual se convoca a determinadas personas físicas o morales creadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano a la autoridad que es competente, de las cuales el Estado elegirá a la más conveniente de acuerdo a sus intereses.

En la licitación por invitación, sólo acudirán aquellas personas que han sido convocadas para tal efecto, con la semejanza de que ambos son realizados por la Administración Pública como parte contratante.

Asimismo, la licitación pública es abierta al público en general, por eso se considera un procedimiento abierto, ya que la convocatoria se hace a persona indeterminada.

La licitación pública dirigida a suministro, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes muebles, existen diversas modalidades de este tipo de licitación, entre las que se encuentran:

a). La Licitación Pública Nacional. La diferencia que se entiende para con la licitación internacional, es el origen del grado de integración de los bienes que han de adquirirse.

"La licitación pública nacional, es aquella en la que únicamente podrán participar proveedores establecidos en el país, y en la que los bienes a adquirir cuenten cuando menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional,

incluyendo la mano de obra."<sup>(12)</sup> Según lo menciona el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La licitación pública nacional, se entiende como la regla, siendo la licitación pública internacional, la excepción. En el caso de la licitación de carácter nacional, las dependencias y las entidades de la Administración Pública, deberán dar preferencia a la utilización o los servicios que se ofrecen por parte de las nacionales, o que son de procedencia mexicana, o bien aquéllas que sean propias de la región, en donde ha de realizarse la obra o el servicio público; y obviamente dándole especial atención a los sectores económicos, de los cuales su promoción, fomento y desarrollo, se comprenden dentro de los objetivos a realizar y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas de desarrollo que realicen las Secretarías facultadas para ello, en el sector específico.

b) Licitación Pública Internacional. En este tipo de licitación podrán participar los proveedores o postores que se establezcan en el país, o bien, que se encuentren en el

---

<sup>(12)</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p. 92.

extranjero, y también los bienes que se adquirieran, podrán ser nacionales o ser producidas en el extranjero; y no se necesitará contar un determinado grado de integración nacional.

Este tipo de licitación, sólo podrá realizarse en los casos que sea imposible realizar la licitación pública nacional.

Para poder llevar a cabo la licitación pública internacional, la Administración Pública, por medio de los órganos facultados para ello, deberá contar previamente con la autorización que para el caso realice la Secretaría de Economía, a fin de que la licitación pública, sea legalmente realizada y no se afecte de alguna nulidad, la Secretaría de Economía de forma discrecional podrá eximir de dicho requisito, siempre que se trate de bienes muebles que no se produzcan en el país y que su producción sea deficiente o insuficiente para satisfacer la demanda que el Estado realiza.

Para realizar la calificación de los proveedores, todas las partes deberán utilizar un procedimiento único

para dicha tarea, cuando una entidad, establezca la necesidad de utilizar otro procedimiento diferente, deberá demostrar dicha necesidad y en tal caso podrán utilizar procedimientos adicionales de calificación, procurando siempre que los procedimientos de calificación de las partes tengan mínimas diferencias entre ellos.

c) Licitación Pública en dos pasos.- Este tipo de licitación se da cuando el convocante sólo dispone de las especificaciones técnicas, genéricas de los bienes o servicios que se requieran; es decir, que cuando no se conozcan todas las características de los bienes o servicios que se necesiten, o cuando no se conoce a ciencia cierta los límites de la necesidad a resolver, por lo que no se ha podido determinar la forma de hacerlo, por tal motivo en la convocatoria que se realice, así como en las bases de la licitación deberán indicarse las características generales de los bienes o servicios y la problemática que desea resolverse. (Artículo 26 del Reglamento de la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles).

d). Licitación Pública Consolidada.- Este tipo de licitación se otorga cuando el convocante, en este caso la Administración Pública, desea adquirir bienes y servicios, pero que se determinan por cada línea de productos, ejemplo de esto es, refacciones o instrumental médico. (Artículo 5 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles).

El objetivo hacia el que se dirige en la modalidad de la licitación se basa en evitar que continuamente se efectúen compras de los mismos productos, y pretende ejercer de manera óptima el poder de compra con que cuenta el sector público, apoyando a las áreas consideradas como prioritarios del desarrollo, a través del fomento competitivo de los proveedores, y se obtengan de esta forma las mejores condiciones en cuanto al precio y la oportunidad y la calidad.

Es por eso, que siempre que sea posible y en la medida de la programación y la presupuestación de bienes y servicios, deberán consolidarse, es decir, convertirlas en fijas, las necesidades de los mismos; ya sea por parte de la dependencia o entidad, así como en los sectores

económicos; y realizada la previa determinación que al respecto haga la Secretaría de Economía, atendiendo a la opinión que sobre el tema emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando se realice a nivel sectorial, es necesario que las dependencias o entidades se integren en un comité en el que participarán por cada una de ellas un representante, además de las que designen la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales, realizarán funciones de asesoría, y de apoyo, teniendo opinión de voz más no de voto, en las deliberaciones que lleve a cabo el comité señalado por la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), podrá determinar los bienes y servicios que tengan un uso generalizado, y que su contratación puede llevarse de forma consolidada, a través de las dependencias, con el fin de alcanzar los objetivos que se señalan.

En el caso de que se trate de operaciones que se deriven de acuerdo a tratados realizados ante el gobierno mexicano con gobiernos de países extranjeros o con

organismos o sujetos internacionales, la autorización para la importación que la Secretaría de Economía haga es necesaria, y se otorgará al demostrarse que las contrataciones se llevan a cabo conforme o dando cumplimiento a las condiciones específicas que se establecen en dichos acuerdos.

Para tal efecto, hago mención al Tratado de Libre Comercio, con América del Norte celebrado entre Estados Unidos de América, Canadá y Estados Unidos Mexicanos, el cual señala en su capítulo X, que atiende a las compras que realiza el Sector Público.

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS GOBERNANTES Y EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO

En nuestro país el artículo 123 de la Carta Fundamental, en su apartado "B" señala el fundamento de las relaciones jurídico-laborales entre el Estado y sus trabajadores; cuando los mismos prestan sus servicios para los Poderes de la Unión o cuando lo hacen para el Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, en la fracción XIII Bis del artículo arriba mencionado agrega a los trabajadores de las Instituciones de Banca y Crédito.

Así también en su fracción XIII, elimina a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes desempeñen funciones en el servicio exterior.

Es evidente que nos encontramos ante una relación laboral mediante la cual una persona física, es decir, un "servidor público" presta sus servicios al Estado, que se desempeña como patrón, sin embargo, existen diversas diferencias como son que la relación laboral se sujeta a un régimen legal, que se inicia mediante un nombramiento y no

a través de un contrato de trabajo, así también se señala un sueldo, es decir, un salario por medio de una disposición administrativa y no por una negociación.

Entre otras cosas, también se establecen las condiciones generales de trabajo fijadas por el titular de la dependencia u Organismo Descentralizado para la cual presta sus servicios el servidor público.

"Históricamente, el ejercicio de la función pública fue considerada un privilegio otorgado a los ciudadanos por sus méritos, o también era transmitido de forma hereditaria dentro de las clases altas.

Esta situación deja de considerarse como tal al expirar la Edad Media, con la incorporación de nuevas tareas a cargo del Estado, en virtud de las cuales se involucra en aspectos de la vida social que antes le estaban vedados; también, influyen en ese cambio de enfoque, la conformación del aparato burocrático

considerado por el ciudadano común y corriente como un parásito de imposible erradicación."<sup>(13)</sup>

En nuestro sistema legal ha existido una distinción entre funcionarios y empleados, entendiendo que los primeros, son aquellos que ocupan un lugar en la estructura orgánica, además de que asumen funciones que son muy importantes para el desempeño de sus actividades como la de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado, es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública, sin ninguna de las facultades de representación, decisión y mando que tiene el funcionario.

Es decir, el funcionario, es aquel que ejerce o realiza en forma directa el empleo, cargo o comisión público, y no es un auxiliar, que realiza actividades materiales o técnicas, como por ejemplo: una secretaria, mecanógrafa, personal de limpieza, etcétera.

Hoy se emplea el término genérico de Servidor Público pero, se distinguen los mandos medios de los superiores.

---

<sup>(13)</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo." Segundo Curso. 4a edición. Editorial Harla. México, 1991. p. 314.

La regulación de las relaciones laborales existentes entre la Administración Pública Federal y sus servidores, están señaladas en varias disposiciones legales que a continuación señalaremos:

a). El establecido por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

b). El regulado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

c). El de los Trabajadores de Confianza.

d). El de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano.

e). El de los Miembros de las Fuerzas Armadas (Ejercito Mexicano, Marina Nacional y Cuerpos de Seguridad).

## 1. TITULARES DE LOS PODERES POLITICOS

La Administración Pública está considerada como uno de los aspectos de la personalidad del Estado, por lo que requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.

Es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta y una esfera de competencia, el segundo que a su vez es el titular, representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, además de la voluntad que, dentro de la esfera de competencia del órgano representa.

Siendo esto así, es necesario estudiar la relación que guarda el titular con la Administración Pública.

Por otro lado, es conveniente precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración, y que la terminología legal usada en sus

expresiones son las de Mando Superior, Mando Medio y empleados.

El ideal político abstracto radica en que el gobierno está constituido por tres órganos que desempeñan cada uno cierta función fundamental, lo que les proporciona implícitamente una posición de poder independiente para controlarse mutuamente.

Nuestra Carta Magna en su artículo 49 dispone que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

El Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras; una de Diputados, que representa a la población ciudadana, que serán electos en su totalidad cada tres años y se designará por cada diputado propietario un suplente (Artículos 50, 51 y 52), y otra de Senadores, la cual representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, la totalidad de dicha Cámara se renovará cada seis años y al igual que la Cámara de Diputados por cada senador propietario se elegirá un suplente (Artículos 56 y 57).

Por otro lado, se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo, al que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo establecido en el artículo 80 de la Ley Fundamental, y éste a su vez será auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado.

Respecto al Poder Ejecutivo, la selección del jefe político, en el pasado derivaba de los Secretarios de Estado, por lo que al ser nombrados, se transforman en prospectos latentes de jefe político, lo que los hace ser de inmediato funcionarios políticos.

Y Por último la función del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 94 de la Norma Suprema.

El artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que "la relación jurídica

Por otro lado, se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo, al que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo establecido en el artículo 80 de la Ley Fundamental, y éste a su vez será auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado.

Respecto al Poder Ejecutivo, la selección del jefe político, en el pasado derivaba de los Secretarios de Estado, por lo que al ser nombrados, se transforman en prospectos latentes de jefe político, lo que los hace ser de inmediato funcionarios políticos.

Y Por último la función del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 94 de la Norma Suprema.

El artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que "la relación jurídica

de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias, e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

Dentro del Poder Ejecutivo la titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, por lo que se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal hoy en día ya no depende del Poder Ejecutivo Federal, ya que por reforma de fecha 22 de agosto de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, ahora los ciudadano que vivimos en el Distrito Federal tenemos el derecho de elegir a través del voto secreto y universal al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dejando en claro que es un cargo de elección popular. El Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral.

Por otra parte, en el Poder Legislativo, la directiva de la Cámara de Diputados, que ejerce la titularidad en la relación laboral, se integra por un Presidente, cinco

Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios.

Así también, en la Cámara de Senadores la mesa directiva se integra por un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios, y cuatro Prosecretarios.

En el Poder Judicial corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el artículo 12, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la facultad de nombramiento, de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo.

Para concluir tenemos que la titularidad para nuestro objeto de estudio, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral.

## 2. LA JERARQUIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La forma de organización administrativa dentro de la Administración Pública, es que se ordenan y acomodan los órganos, bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el fin de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Así también tenemos que la jerarquía es el orden y grado que guardan entre sí los diversos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar las características que tienen los superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes.

"La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las Leyes Orgánicas y Especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los Reglamentos Interiores de Trabajo, las circulares, los

Decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal; y por similares disposiciones, tratándose de las Entidades Federativas y de los Municipios."<sup>(14)</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 62 señala que los diputados y senadores serán propietarios y suplentes.

Asimismo, el artículo 94 establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros.

Y por lo que se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 6 diferencia entre los trabajadores movibles e inmovibles. Además en su artículo 5 menciona a los trabajadores de confianza según los diferentes poderes a los cuales presta sus servicios. Asimismo, en el artículo 12 de la citada Ley

---

<sup>(14)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. 10ª. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1991. p. 106.

habla de los trabajadores con nombramiento, incluidos en listas de raya, para obra terminada o por tiempo fijo.

"Se puede clasificar a los servidores del Estado en: Mandos superiores, Mandos medios y Empleados.

Según la entidad a la que presten sus servicios: Federales los Poderes de la Unión incluida la Administración Pública Central y Paraestatal, Estatales y Municipales.

Por su régimen especial: de Base, de Confianza, Trabajadores, directamente dependientes de la Administración Central y Trabajadores de los entes paraestatales.

Según el tiempo que desempeñarán sus funciones: Definitivos, Interinos, Provisionales, por Obra Determinada, a Tiempo Fijo, etcétera."<sup>(15)</sup>

---

<sup>(15)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 670.

### 3. LOS CRITERIOS RECTORES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración pública, son desmedidas, y se encuentran señaladas no sólo a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino a nivel legal y reglamentario.

Los funcionarios, desde el punto de vista constitucional, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, deberán presentarse para que les sea tomada la protesta de guardar la Constitución, y las Leyes que de ella emanen.

La actuación de los funcionarios públicos consistente en que le sea tomada la protesta de guardar la Constitución, no es exclusiva de nuestro país, este hecho también se efectúa en otros países, tales como los Estados Unidos de Norteamérica.

Para todos los servidores públicos llámense, funcionarios y empleados, la Carta Fundamental prevé los requisitos esenciales que deberán llevar a cabo, y entre

ellos son salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para el buen desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Ahora bien, el incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar al procedimiento y sanciones que por su conducta correspondan, esto, sin que afecte sus derechos laborales, según lo estipula el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, en la ley multirreferida, se establece que el servidor público deberá ejecutar las siguientes atribuciones, que le fueron encomendadas:

"Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión";

"Formular y ejecutar legalmente, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes; observar buena conducta en su empleo, cargo o

ellos son salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para el buen desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Ahora bien, el incumplimiento de dichas obligaciones dará lugar al procedimiento y sanciones que por su conducta correspondan, esto, sin que afecte sus derechos laborales, según lo estipula el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, en la ley multirreferida, se establece que el servidor público deberá ejecutar las siguientes atribuciones, que le fueron encomendadas:

"Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión";

"Formular y ejecutar legalmente, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes; observar buena conducta en su empleo, cargo o

comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste”;

“Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba”;

“Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión”;

"Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII";

"Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público".

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

#### 4. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108 se refiere a las responsabilidades del Presidente de la República, de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; en el artículo 110 podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, etcétera.

Ahora bien, respecto a la Responsabilidad de un funcionario o servidor público, se tiene que "...es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor

público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes."<sup>(16)</sup>

### **Responsabilidad Civil**

La responsabilidad civil, se entiende, como el daño que causan los funcionarios a los particulares, cuando actúan en el ejercicio de sus funciones.

Este daño puede ser en forma económica o moral, el primero consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de las personas, y el daño moral, Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto lo entiende como: "la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, efectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás.

También existe la responsabilidad de naturaleza civil, para con el Estado que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones; de los que resulta un daño o perjuicio, estimable en dinero, que

---

<sup>(16)</sup> PEREZ NIETO CASTRO, Leonel. "Derecho Administrativo. Segundo Curso." 9ª. edición. Editorial Harla. México, 1991. p. 389.

afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos."<sup>(17)</sup>

La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil del Distrito Federal.

"El antepenúltimo párrafo del artículo 111 Constitucional ratifica la disposición que contenía el artículo 114 de la Constitución, vigente anteriormente, en el sentido de que los servidores públicos no gozarán de fuero ni de inmunidad en relación a las demandas del orden civil que en su contra se presenten, con lo cual la responsabilidad civil, queda sujeta a los ordenamientos de esta naturaleza y los servidores públicos son responsables por las conductas ilícitas civilmente en que incurran, al igual que todos los habitantes del país."<sup>(18)</sup>

---

<sup>(17)</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de derecho Administrativo." 1er. Curso. 3ª. edición. Editorial LIMUSA Noriega Editores. México, 1997. p. 152.

<sup>(18)</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. "La Renovación Nacional a través del Derecho." 1ª. edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1988. p. 89.

### **Responsabilidad Penal**

Cuando la actuación de un funcionario o servidor público que llega a tipificar alguno de los delitos contenidos en el Título Décimo del Código Penal, el cual está destinado a los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, la responsabilidad del mismo adquiere otras características y produce otros efectos que son los de aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia, según el tipo de delito en que haya incidido dicho servidor.

"La fracción II del artículo 109 Constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, pero el artículo 111 señala quiénes son los servidores públicos que gozan de fuero, respecto de los cuales es necesario agotar el procedimiento para la declaración de procedencia."<sup>(19)</sup>

---

<sup>(19)</sup> **IBIDEM.**

Ahora bien, la responsabilidad penal de los funcionarios o empleados, tiene lugar por delitos que únicamente con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

En síntesis el Código Penal, en su Título Décimo del Libro Segundo, manifiesta que los delitos en que incurre un Servidor Público son los siguientes:

- ✓ Delito de ejercicio indebido de servicio público.
- ✓ Delito de Abuso de Autoridad.
- ✓ Delito de Coalición de servidores públicos.
- ✓ Delito de uso indebido de atribuciones y facultades.
- ✓ Delito de Concusión.
- ✓ Delito de Ejercicio abusivo de funciones.
- ✓ Delito de Tráfico de Influencias.
- ✓ Delito de Cohecho.
- ✓ Delito de Peculado.
- ✓ Delito de Enriquecimiento Ilícito

#### **Responsabilidad Política**

"La fracción I del artículo 109 de la Norma Fundamental dispone que los servidores públicos infringen en responsabilidad política, cuando en el ejercicio de sus

funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que no procede por la mera expresión de ideas." <sup>(20)</sup>

La responsabilidad política se determina a través de un juicio político que tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos y omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, y esto obliga a un cuerpo político a juzgar sus actos, a separarlos de su cargo e inhabilitarlos para desempeñar otros dentro del plazo que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza en él.

"De *Jure* la responsabilidad política constituye para un sistema constitucional un medio de autotutela o control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados servidores públicos que se han desviado de su encomienda institucional.

De *Facto* la responsabilidad política representa el mayor de los oprobios a que puede estar sujeto un servidor

---

<sup>(20)</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. Op. Cit. p. 91.

público de elevada jerarquía en un castigo que lo exhibe y que hace fenecer su carrera política, es en síntesis para el político una muerte en vida.”<sup>(21)</sup>

### **Responsabilidad Administrativa**

La llamada responsabilidad administrativa, se encuentra descrita en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se señala para todos los servidores públicos, por la realización de conductas u omisiones, en los que incurran, y que afecten con su proceder, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La responsabilidad administrativa, surge con motivo de cualquier falta, cometida por los empleados en el desempeño de sus funciones, pudiendo darse no solamente la responsabilidad administrativamente, sino en forma conjunta puede aparecer aparejada una responsabilidad de carácter civil y penal.

---

<sup>(21)</sup> **MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático". 1ª. edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1995. p. 472 y 473.**

La responsabilidad administrativa, puede traer aparejada la terminación de los efectos del nombramiento del servidor público.

Pero en otras circunstancias, esa misma responsabilidad puede que no tenga más consecuencias que las que se tienen en el lugar en el cual presta sus servicios el servidor público.

Y la sanción que se le aplica se denomina sanción administrativa, misma que es impuesta por la autoridad jerárquica superior del empleado que ha llevado a cabo la falta.

"El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento, dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación Privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."<sup>(22)</sup>

"La fracción III del artículo 109 de la Carta Magna establece que los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".<sup>(23)</sup>

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,

---

<sup>(22)</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. p. 153.

<sup>(23)</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. Op. Cit. p. 93.

así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

**CAPITULO TERCERO**  
**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE**  
**LOS SERVIDORES PUBLICOS**

**1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812**

"La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el virrey Venegas, poco después, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamiento, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer los hechos por las Cortes, fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución."<sup>(24)</sup>

---

<sup>(24)</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1983". 12ª. edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1983. p. 59.

En marzo de 1820, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, como consecuencia del levantamiento de Riego. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y posteriormente Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo.

De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como 5 diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de Nueva España.

Incluyese la publicación de la Carta de Cádiz entre las Leyes Fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo estado.

Por ausencia de Fernando VII, la Junta Central Suprema gobernó del 25 de agosto de 1808 al 29 de enero de 1810. La junta fue substituida por un Consejo de Regencia que

gobernó España durante cuatro años, hasta el 24 de marzo de 1814 en que regresó el monarca Fernando VII. El Consejo de Regencia convocó a Cortes; es decir, a que se reunieran los representantes del pueblo español y de las colonias para que integraran el Poder Legislativo. La apertura de las Cortes se efectuó en la isla de León el 24 de septiembre de 1810; posteriormente se trasladaron a la ciudad de Cádiz. La obra más importante de los representantes de la monarquía española fue la célebre Constitución Liberal de Cádiz del 18 de marzo de 1812.

La Constitución de Cádiz se desarrolló en 10 títulos, 34 capítulos y 384 artículos. Fue el primer documento constitucional que se dio en España. Este documento consignó que la soberanía residía en la Nación (artículo 3); protegió la libertad civil, la propiedad y los derechos legítimos de todos los individuos que integraban la Nación (artículo 4); estableció que la religión de la Nación española "es y será perpetuamente la católica, apostólica romana, única verdadera"; fijó como objetivo del gobierno la felicidad de la Nación (artículo 13). La influencia de Jefferson se hizo sentir, igual que la influencia de la monarquía constitucional de Locke, al establecer que "el

gobierno de la Nación española es una Monarquía Moderada Hereditaria" (artículo 14).

El artículo 172 estableció diversas restricciones a la autoridad del rey; tales como que el rey no podía ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, en caso de hacerlo la sanción era que se entendía que ha abdicado la corona o bien que el rey no podía hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Se estableció así una corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en cuanto a la celebración de tratados, este principio influyó en la configuración del constitucionalismo mexicano. El mismo precepto comentado estableció como restricción del rey el no tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, en caso de hacerlo así el rey tenía la obligación de indemnizar al particular. En igual forma, estableció que no podía el rey "privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna". El gobierno interior de las provincias se hizo a través de los Ayuntamientos, su

integración, funcionamiento y atribuciones estuvieron desarrolladas en los artículos 309 al 323. La Constitución de Cádiz estableció en su precepto 371 la libertad de imprenta al instituir: todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes.

## **2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814**

La Constitución, fue redactada por José Manuel de Herrera, Andrés Quintana Roo y Carlos María de Bustamante, en Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán, de 1814, tuvo el privilegio de ser la primera Constitución con un marco legal, recordemos que, aún cuando éste texto constitucional vio la luz de la independencia mexicana, su contenido sirvió de apoyo para el pensamiento constitucional de la primera mitad del siglo XIX.

El Congreso el día 22 de octubre de 1814, reunido en la ciudad de Apatzingán, promulgó la primera Constitución de México, denominada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Y su origen se remonta a los principios de la Constitución de Cádiz. La Constitución de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía entre otras cosas el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo mexicano a cambiar al gobierno según su voluntad.

Asimismo, señalaba la Constitución la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, considerando como Órgano Supremo al Congreso de la Unión, que estaba integrado por 17 Diputados de las Provincias, mismos que tenían facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Poder Ejecutivo (Miembros del Gobierno) integrado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses, y del Poder Judicial (Supremo Tribunal de Justicia) integrada por cinco personas.

Se señalaba a la religión católica como única y también se proclamaba la igualdad de todos los habitantes ante la ley, y entre otros temas de suma importancia se señalaba la libertad de palabra y de prensa y la inviolabilidad del domicilio.

La Constitución de Apatzingán tomó como modelo las Constituciones Francesa y Española dejando fuera las ideas sociales y políticas de Morelos, expresadas en el documento denominado "Sentimientos de la Nación".

En la misma Constitución tampoco se propusieron medidas para moderar la opulencia de los ricos y la miseria de la gente pobre, clave esencial del pensamiento que tenía Morelos, al depositar el Poder Ejecutivo en tres personas en vez de una; la Constitución de 1814 propiciaba la anarquía del movimiento insurgente que Morelos había tratado de evitar, y limitaba su papel como líder revolucionario, entorpeciendo su acción militar y política.

A la solemnidad del acto siguió la alegría, manifestada en bailes y muestras ruidosas de alborozo. El documento fue sancionado el 22 de octubre de 1814.

El artículo 25 de la Constitución de Apatzingán señalaba: "Ningún ciudadano podrá obtener ventajas que las que haya recibido por servicios hechos al Estado, estos no son títulos comunicables, ni hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

En concordancia a lo anterior, el artículo 25 agregaba que:

Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".<sup>(25)</sup>

La Carta de Apatzingán de 1814 establecía la existencia de un Tribunal de Residencia encargado de

---

<sup>(25)</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático". 1ª. edición. Editorial Porrúa S. A. México 1995. p. 2.

conocer las faltas cometidas por los servidores de la cosa pública.

### **3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824**

El día 1º de abril inició el Congreso la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos. En la que hubo diversas modificaciones, siendo aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos."

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

La discusión del Acta Constitutiva de la Federación se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha esta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes..

El día 31 de enero de 1824, el Congreso aprobó el "Acta Constitutiva de la Federación", documento preconstitucional que regiría provisionalmente al país; la Nación Mexicana adoptaba la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

Los diputados trabajaron y terminaron la nueva Constitución el 5 de octubre de 1824; basándose en la Constitución de Cádiz de 1812, sobre todo en su contenido social, entre otras cosas como la tributación de los indios y la discriminación de los nacidos en América; pero en el aspecto político se inspiraron en el modelo constituyente norteamericano, principalmente en la representación de los estados y ciudadanos en el Congreso.

La Constitución de 1824, tuvo como principios fundamentales los siguientes:

- ✓ Reafirmó la independencia mexicana.
- ✓ Adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

- ✓ Dividió al territorio mexicano en 19 estados, 4 territorios dependientes del centro y un Distrito Federal, escogiéndose para éste la Ciudad de México.
- ✓ Corroboró que "la religión de la nación mexicana será perpetuamente la católica, apostólica, romana.
- ✓ La nación protege a la religión católica mediante leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra religión.
- ✓ Se dividió el gobierno en tres poderes: el Legislativo, depositado en las Cámaras de Diputados y Senadores; el Ejecutivo a cargo de un Presidente y un Vicepresidente; el Judicial atendido por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales y Jueces de Circuito.
- ✓ Mantuvo los privilegios del alto clero y del ejército.
- ✓ Fomentó las garantías individuales, garantizando la libertad de pensamiento y de imprenta.
- ✓ Impulsó la educación creando institutos de cultura superior.

La Constitución de 1824, tuvo muchos aspectos negativos, entre ellos el de mantener los privilegios del clero y el ejército, y los gobiernos estatales actuarían

de manera egoísta, sobreponiendo los intereses regionales a los de la nación.

Al derecho común fueron integrados los indígenas, adquiriendo ante la ley una igualdad únicamente teórica respecto a los otros sectores de la población, toda vez que al convertirse en ciudadanos y al suprimirse los tributos que caían sobre su persona, estaban obligados a pagar impuestos y prestar el servicio militar, en tanto que las ventajas y derechos otorgados por la Constitución eran letra muerta para los indígenas, ya que al ser analfabetas, carecían de la capacidad para gozar y disfrutar de los derechos y privilegios dados.

El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal "punto cierto de unión a las provincias," "norte seguro al gobierno general", "garantía natural" para los pueblos, según la exposición que la acompañaba.

#### 4. CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

Durante dieciocho meses hubo discusiones públicas y secretas y numerosas consultas y se escribió y reescribió hasta que quedaron redactadas las Siete Leyes, para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, evitar los excesos y abusos de la autoridad, así como ampliar los sistemas judiciales además de dar solidez al País.

La promulgación de las Siete Leyes Centralistas fue en el año 1836. El Congreso se había preocupado por los excesos cometidos por el Ejecutivo y el Legislativo y para tratar de evitarlos agregó un nuevo poder a los tres poderes ya existentes denominado el Supremo Poder Conservador. Este cuarto poder debía vigilar los actos de los otros Poderes, y cuidar el cumplimiento de las leyes y denunciar a los otros tres Poderes que quebrantaran la Constitución.

Otra de las preocupaciones del Constituyente eran los múltiples desórdenes causados con motivo de las elecciones; extendiéndose también el período presidencial a ocho años;

el Supremo Poder Conservador nunca tuvo fuerza para que se obedeciera su mandato, respecto de las elecciones no hubo acuerdo no cesando el desorden.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primer ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo 4° de las Bases

Constitucionales. Así como que los miembros del Supremo Poder Conservador, tenían que tener un sueldo, así también se señalaban los requisitos que se tenían que cubrir para ocupar esos cargos.

La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre.

##### **5. BASES ORGÁNICAS DE 1843**

En las elecciones de 1837, Santa Anna no apareció entre los candidatos, por lo que éste, en agosto de 1841 inició un movimiento que desconocería las Siete Leyes. Bustamante, que había soportado cuatro años de lucha constante contra la falta de recursos, los levantamientos federalistas y hasta contra una nación extranjera, (Francia 1838-1839) no supo qué hacer y aceptó pactar con sus opositores y el 28 de septiembre firmó las Bases de

Tacubaya, que suspendían los poderes supremos y convocaban a elecciones para diputados a un Congreso constituyente. Entrando en la ciudad de México en compañía de Santa Anna, a quien los representantes de los departamentos designaron presidente de la República.

En octubre Santa Anna se retiró a Manga de Clavo. Para diciembre, después de una nueva toma de la Ciudadela por el General Valencia, se exigía la disolución del Congreso. El General Bravo, por encargo del Ejecutivo, decretó la formación de una Junta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, dándole el nombre de Junta Nacional Legislativa, que sería la encargada de redactar la Constitución.

En marzo de 1843, en medio de gran júbilo popular, regresó Santa Anna decidido a gobernar con mano dura, encarcelando a muchos ilustres liberales y se suspendió la libertad de imprenta. En tanto, la Junta Nacional Legislativa terminó una nueva ley suprema: conocidas popularmente como las Bases Orgánicas o las Bases de Organización Política de la República.

Estas Leyes conservaron básicamente la Constitución de 1836, anulando tan sólo el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgando mayores facilidades al ejecutivo, dándole un poder casi dictatorial.

Durante los tres años de vigencia de estas Bases hubo 9 presidentes, 3 de elección y 6 interinos.

"El 23 de diciembre de 1842, el Presidente de la República C. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las Bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Múzquiz, Juan Rodríguez Puebla y el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 1824 se había manifestado federalista.

Fue designado presidente de la Junta el General Valencia y con él formaron parte de la Comisión de Constitución, Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel

Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México.

Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución. D. José Fernando Ramírez no logró su intento de atenuar el centralismo de la Carta, por lo que hubo de renunciar como miembro de la Junta.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14. En esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los

diputados del Congreso de 1842, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, habían permanecido incomunicados cuarenta y cuatro días.

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México.

Con la apertura de las sesiones en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después el General Herrera como Presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso."<sup>(26)</sup>

## 6. CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución del año de 1857, retorna al Federalismo y le da facultades al Presidente de la República Mexicana, entre otras cosas, "para designar y

---

<sup>(26)</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 403 y 404.

remover al personal diplomático, así como a los demás funcionarios de la Unión, cuyo nombramiento no estuviera determinado de distinta forma por las leyes."<sup>(27)</sup>

"El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de noventa representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a D. Miguel Lerdo de Tejada.

El 16 de junio de 1857 se presentó en Cámara el proyecto de Constitución elaborado por Ponciano Arriaga, León Guzmán, Mariano Yáñez, José María de Castillo Velasco, José María Mata y Pedro Escudero y Echánove. Tras su

---

<sup>(27)</sup> MARTINEZ MORALES; Rafael I. "Derecho Administrativo". Segundo Curso. 9ª. edición. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1991. p. 312.

discusión, la Constitución de 1857 quedó integrada por 8 títulos y 120 artículos que garantizaba los derechos del hombre; la soberanía nacional; dividía los poderes de la nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde se depositaba el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión que sería constituido por una sola cámara, la de diputados; el Poder Judicial se integraría por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y de distrito.

Con respecto a los estados exige que adopten en su interior el régimen republicano, representativo y popular, con una serie de restricciones que limiten la soberanía estatal e impidan la disolución de la federación; se suprimen las alcabalas y las aduanas interiores, medidas éstas conducentes al fortalecimiento de la unión nacional. Esta Constitución fijaría la posibilidad de reformas posteriores en beneficio común y como medidas de adecuación a la realidad imperante. La Constitución de 1857 se convirtió en la máxima ley que regiría los destinos del país; ninguna otra ley podría estar por encima de ella.

Una conquista del movimiento reformista fue incluir un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos. Tras largos debates de un año, el 5 de febrero de 1857 el congreso juro la nueva Constitución, promulgándose el 11 de marzo del mismo año.

El país quedaba organizado en república representativa popular y federal con tres poderes: el Ejecutivo, representado por el Presidente; el Legislativo, por la Cámara de Diputados; y el Judicial, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por los Magistrados de dicho cuerpo. Los estados eran libres en su régimen interior. El Constituyente aprobó que la nación quedara dividida en 23 estados.

Al clero se le quitaban los privilegios que había disfrutado. Por eso es que se suprimió el fuero eclesiástico, y no participaría, para los efectos legales, de los negocios civiles el matrimonio, nacimiento y defunción. Habría no tolerancia, sino libertad de cultos como en otras naciones progresistas que admiten a todos los hombres aunque profesen distintas religiones y se podría

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

fomentar la inmigración. La enseñanza dejaba de ser monopolizada por el clero y no sería dogmática y verbalista para transformarse en investigadora y responsable. Los militares que habían sido tan privilegiados o colocados por la fuerza en un plano que impedía el imperio de la ley y el orden, debían disciplinarse y subordinarse, por eso se suprimió el fuero militar. Apoderándose de los bienes del clero en nada se ofendía su misión espiritual. Al desamortizar los bienes del clero, se le quitaba una riqueza que iría, tarde o temprano, a mejorar la economía de la nación. El clero, como dice el Dr. Mora, quedaba reducido a su misión espiritual.

“En la Constitución Liberal de 1857, se destacan los siguientes artículos por cuanto hace a la regulación jurídica de los empleados y el Estado.

Artículo 72. El Congreso tiene la facultad:

I. ...

X. Para crear y suprimir empleos público de la Federación, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los Ministros, Agentes Diplomáticos y

Cónsules, de los empleados Superiores de Hacienda, de los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional.

XIII. ...

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

De igual importancia para el presente estudio resulta la atribución que el artículo 74 le reserva en su fracción III, a la diputación permanente, para que ésta aprobara en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción III.

Por su parte el propio artículo 85 establecía las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

Por otra parte nuestra Carta Fundamental de 1857, dedicó su Título Cuarto -artículos 103 a 108- a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El artículo 103 del documento de 1857, establecía que ningún empleado del Estado por elevada que fuera su

investidura podría quedar ajeno a la responsabilidad penal por la comisión de un delito, sin embargo, tal responsabilidad penal sólo podía iniciarse una vez desaforado el funcionario que gozara de tal derecho constitucional.

Pasando al artículo 106 este establecía que pronunciada una sentencia por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

El artículo 107 de la Constitución de 1857 establecía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse en el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después."<sup>(28)</sup>

### **Constitución de 1971**

"Originalmente el proyecto de Constitución que fue presentado por Venustiano Carranza, no consideró ningún precepto, que se refiere a los contratos de obra pública, ni mucho menos hizo referencia a las adquisiciones o arrendamientos que llevara a cabo el gobierno federal o que lo hicieran sus entidades paraestatales.

---

<sup>(28)</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. p. 6-10.

Sino que fue en la 61ª sesión ordinaria celebrada el 25 de enero del año de 1917, en la que la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea el siguiente dictamen:

Ciudadanos diputados:

Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie.

La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:

Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 25 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.- Hilario Medina.

El proyecto presentado a consideración de la Asamblea mereció un breve debate a cargo de los diputados Ibarra y Machorro, que no tuvo mayor trascendencia y que concluyó con la aprobación del texto del artículo 134, que estuvo vigente hasta 1982.

En el texto original del artículo 134 de la Constitución mexicana fue el siguiente:

Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para

que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

En estos términos permaneció hasta el 28 de diciembre de 1982, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformó este precepto constitucional para quedar en los términos que ahora presenta." <sup>(29)</sup>

---

<sup>(29)</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Tomo II 13ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. pp. 1393 y 1394.

**CAPITULO CUARTO**  
**LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS APLICABLES A LOS**  
**SERVIDORES PUBLICOS QUE INTERVIENEN EN LAS LICITACIONES**  
**PUBLICAS DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Recordemos que la administración pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos, así como de los servicios administrativos. y para mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos dispone del poder disciplinario, en el que se encuentran las sanciones para aplicar a aquellos servidores públicos, que incumplan con las obligaciones contraídas con la administración pública.

El poder disciplinario se aplica a todos los servidores públicos, sin excepción, es decir, a funcionarios y empleados de la administración pública, con el objeto de sancionar las infracciones que cometan por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o en su caso que impidan la mejor organización en la prestación del servicio.

"La sanción disciplinaria constituye un acto de autoridad que como tal puede causar agravios a quien lo recibe, ya que puede suceder que el órgano disciplinario no haya resuelto correctamente el procedimiento, frente a esto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 70-74 un sistema de impugnación inspirado en el deseo de garantizar una resolución apegada a derecho."<sup>(30)</sup>

#### **1. SANCIONES IMPUESTAS POR LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán oficinas especiales para que cualquier persona, acuda con el objeto de presentar quejas y denuncias, en contra de los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones, o que

---

<sup>(30)</sup> **MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático". 1ª. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1995. p. 444.**

el mismo realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de los demás.

Asimismo, también señala que tanto la Cámara de Senadores como de Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señalaran los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, derivadas del incumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 53, señala las sanciones por falta administrativa, las cuales consistirán en:

- I. Apercibimiento Privado o Público.
- II. Amonestación Privada o Pública
- III. Suspensión
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por otro lado, en su párrafo segundo, dispone que si un acto u omisión en el que se haya obtenido un lucro o se causen daños y perjuicios, la inhabilitación del servidor público será de uno a diez años, siempre y cuando el monto no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite señalado por la ley.

En el artículo 56 de la citada Ley, en relación con el numeral 53 del mismo dispositivo, se hace referencia a la aplicación de sanciones, para lo cual se observarán las reglas siguientes:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes, con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

Dichas sanciones administrativas se impondrán, tomando en consideración los aspectos a continuación citados:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."<sup>(31)</sup>

---

<sup>(31)</sup> Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 32ª. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1999. p. 812.

También se aplicarán sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones (artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

## **2. INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CON MOTIVO DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS.**

Los servidores públicos que sean sancionados, cuando han incumplido con las obligaciones contraídas por su encargo, podrán impugnar las resoluciones administrativas, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En caso de que el Tribunal al dictar su resolución absuelva, al servidor público de la acusación que existe en su contra, la Dependencia o Entidad en la cual estaba prestando sus servicios, lo restituirá en el goce de los derechos de que hubiese sido privado.

Sin olvidar, que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, a través

del recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida (artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Asimismo, en cuanto a la tramitación del recurso de revocación, se sujetará a las siguientes disposiciones:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo

no mayor de setenta y dos horas (artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, en caso de solicitarlo el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público (artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

El servidor público perjudicado por las resoluciones administrativas que se dicten, podrá elegir entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, estas resoluciones que se dicten en el recurso de revocación también podrán ser impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Artículo 73 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico. Artículo 74 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la relación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, artículo 75 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

### **3. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS. CIVIL, PENAL Y POLÍTICO.**

#### **Procedimiento Civil.**

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "En demandas del orden civil que se entablen

contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."<sup>(32)</sup>

"Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente."<sup>(33)</sup>

"A diferencia de lo que ocurre en otras Constituciones, como la Española que señala en su artículo 106, fracción 2 que "los particulares, en los términos establecidos por la ley tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que

---

<sup>(32)</sup> Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Tomo II. 13ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. p. 1126.

<sup>(33)</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Tomo II. 13ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. p. 1135.

la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servidores públicos; asimismo, la Constitución Italiana establece en su artículo 28 que: los funcionarios y los agentes del estado y otros entes públicos serán responsables directamente según las leyes penales, civiles o administrativas de los actos realizados con lesión de derechos. En esos casos la responsabilidad civil se extiende al estado y a los demás entes públicos, sin embargo, el artículo 21 de la Constitución Portuguesa reza que: 1. El estado y las demás entidades públicas son civilmente responsables, en forma solidaria, con los titulares de sus órganos, funcionarios o agentes, por las acciones u omisiones habidas en el ejercicio de sus funciones y a consecuencia de ese ejercicio, si resulta la violación de los derechos, libertades y garantías o perjuicios para otros. 2. Los ciudadanos injustamente condenados tienen derecho, en las condiciones que la ley establece, a la revisión de la sentencia y a la indemnización por los daños sufridos."<sup>(34)</sup>

"La previsión llamemos "general" a que se refiere el artículo 1910 del Código Civil, se particularizaba hasta

---

<sup>(34)</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. p. 485.

antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994, a través del artículo 1928 del propio ordenamiento que textualmente indicaba que: "El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendados. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podría hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Sánchez Medal nos aporta que el artículo 1910 del Código Civil se inspiró en los artículos 928 del Código Suizo de las obligaciones y 423 del Código Civil del propio Estado Helvético, lo cierto es que del artículo transcrito podremos desprender los siguientes elementos:

1. El servidor público era el responsable directo de los daños que cause a terceros;
2. La obligación del servidor público de resarcir el daño de acuerdo con el artículo 1915 del Código Civil, se cubre a elección del ofendido "en el

reestablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible o en el pago de daños y perjuicios.”

3. Para que proceda la acción es necesario que el daño producido por el servidor público:
  - a) se haya producido en el ejercicio de sus funciones encomendadas, y
  - b) se haya cometido a través de un obrar ilícito o en contra de las buenas costumbres (artículo 1910).
  
4. El estado es subsidiariamente responsable en el resarcimiento de los daños causados por el servidor público siempre y cuando no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes.”<sup>(35)</sup>

Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1927, establece que:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos

---

<sup>(35)</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. p. 487.

con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

#### **Procedimiento Penal.**

"El artículo 111 establece las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos de ellos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra -en el entendido de que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña-, de manera similar a lo que antes preveía el artículo 109 de la propia Constitución, siguiendo una

tradición proveniente desde nuestros ordenamientos fundamentales del siglo XIX."<sup>(36)</sup>

Con el propósito de proteger la función Constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias, el artículo 111 Constitucional conserva y amplía la institución denominada inmunidad procesal de ellos en materia penal, antiguamente llamado "Fuero Constitucional" denominado actualmente "Declaración de procedencia" cuyo significado y alcance jurídico es el mismo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la "declaración de procedencia" deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia como es la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional deje de realizarse o prestarse como consecuencia a la intervención de una jurisdicción extraña que prive a dicha función de algún servidor público que la

---

<sup>(36)</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Tomo II. 13ª. edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. p. 1127.

desempeña sin que tenga participación, consentimiento, autorización o control de la Cámara de Diputados, entendiendo a la inmunidad procesal como aquélla que tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado, ya que lejos de revestir impunidad a quien la disfruta o la tiene, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia los obliga a no enjuiciar a determinado servidor público sin que exista el consentimiento siquiera de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados declarará si ha lugar o no a proceder penalmente contra el servidor público. La inmunidad procesal se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos, asimismo, se evitarán algunos abusos a los mismos estableciendo límites a la misma, por lo menos en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes.

Aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del

funcionario tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal, ello no significa que no se sancionará su conducta y que exista impunidad del mismo.

Por otra parte el artículo 111 Constitucional señala que la imputación que se le finque al servidor público podrá continuar su curso, cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, por lo que el Ministerio Público contará por lo menos con 3 años posteriores a la separación del cargo para ejercer las acciones respectivas.

#### **Procedimiento Político.**

Al volver nuestra atención al artículo 110 Constitucional, párrafo tercero señala los tipos de sanciones que podrán producirse como resultado de un juicio político y estas sanciones pueden ser la destitución y/o inhabilitación.

"Como podemos observar las penas recogidas son aquéllas destinadas a los otros "delitos oficiales" por el original artículo 111. No hacemos mayor reflexión en torno a los castigos, pues los mismos son retomados en el

apartado dedicado a la responsabilidad política, sin embargo, el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917 asienta los órganos que intervendrán con motivo de un procedimiento político, de tal suerte que: *para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sus sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.*"<sup>(37)</sup>

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos suficientes para señalar la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la

---

<sup>(37)</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Tomo II 13ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. pp.1397 y 1398.

responsabilidad del servidor público. Si el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, podrá solicitarlas.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto, toda vez que se requiere seriedad absoluta.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores deberá fungir como Jurado de Sentencia.

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse

ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados.

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del

procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

Si la Subcomisión de Examen Previo, desecha una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias para la comprobación de la conducta o hecho;

para precisar la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, informará al servidor público denunciado sobre la misma.

Pero la Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de las partes, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, por escrito dentro de los seis días naturales siguientes.

Transcurrido el plazo, se hayan o no entregado los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección

Instructora terminarán diciendo que no ha lugar a proceder en su contra.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones contendrán lo siguiente:

- I. Que se encuentre legalmente comprobada la conducta;
- II. Que se encuentre acreditada la responsabilidad del servidor público;
- III. La sanción que deba señalarse al mismo; y
- IV. La aprobación de las conclusiones deberán enviarse a la Cámara de Senadores.

Una vez emitidas las conclusiones la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Senadores para que den cuenta al Presidente de ésta, quien manifestará que debe reunirse para resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes,

para que se presente el servidor público, a fin de que aleguen lo conducente.

### **Tratado de Libre Comercio**

Conforme a lo dispuesto en la legislación del país respecto de los tratados, México ha tenido diferentes compromisos con diversos países del globo terrestre, y debido a ello han quedado reguladas esas actividades, relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de los servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma.

En el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue redactado el aspecto relativo a las compras gubernamentales y de obra pública y ha sido incluido en el "texto de diferentes compromisos internacionales que México ha suscrito, tanto en el ámbito multilateral (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) como en el ámbito regional (Tratados de Libre

Comercio celebrados, por ahora, con Chile, Norteamérica, Costa Rica, Colombia y Venezuela)."

En materia de compras de gobierno y obra pública, se ha suscrito por parte del Estado Mexicano, el siguiente compromiso internacional:

*El Tratado del Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.*

"En vigor a partir del primero de enero de 1994, este importante tratado trilateral por el que se constituye la zona de libre comercio de América del Norte, incluye el capítulo X denominado "Compras del sector público", en el que se incluyen disciplinas, derechos y obligaciones para los signatarios, sobre los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos de compras del sector público, incluyéndose en este concepto a las empresas y corporaciones u organismos del Estado o que actúen bajo su control. De este capítulo, conviene considerar

especialmente el artículo 1003 "tratado nacional y no discriminación".<sup>(38)</sup>

### **La Globalización y Modernización de la Administración Pública Federal.**

A medida que el Estado Mexicano, se ha ido consolidando la Administración Pública Federal, ha ido incorporando nuevos cometidos a su ámbito de competencia. Asimismo, éste movimiento ha sido orientado a aumentar el radio de acción de la función administrativa, misma que no ha cesado en la actualidad, ya que toda actividad social implica relaciones con los órganos del poder ejecutivo, llamase federal, local o municipal.

Por lo que tal ensanchamiento del campo de acción de la administración pública federal, ha producido la innovación y proliferación de métodos, reglas y organismos, lo que ha motivado la existencia de una multiplicidad de

---

<sup>(38)</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Tomo III. 13°. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. p. 1399.

variantes en las estructuras del poder público, y como consecuencia de ello el incremento de la diversificación de sistemas; globalización que se ha hecho presente en todo el país y no sólo en unos estados.

"Y es a partir del año 1983, en que la República Mexicana inició un profundo e importante proceso de modernización de su economía, que han implicado cambios en su estructura jurídica, inclusive a nivel del texto Constitucional. El nuevo artículo 134, vigente a partir de 1983, es un buen ejemplo de estos cambios.

Por otra parte, las acciones que han impulsado la reforma del Estado y la modernización de la economía, han incluido una intensa negociación internacional que se ha concretado en compromisos internacionales de los que obviamente surgen obligaciones y derechos que deben verse reflejados en la legislación ordinaria para asegurar su puntual cumplimiento.

Es decir, en tanto resulta plausible que los servidores públicos no se beneficien con un manejo inadecuado en las adjudicaciones de los contratos que

celebren a nombre del Estado, no debe olvidarse que por la importancia económica que suelen tener este tipo de contratos, durante los últimos cincuenta años del desarrollo industrial de México, llegaron a constituir un verdadero impulso para la proveeduría nacional, en virtud de la preferencia que tradicionalmente, por mandato de la ley reglamentaria correspondiente, se les daba a los proveedores nacionales frente a los proveedores extranjeros.

Una buena parte de las empresas pequeñas y medianas que se crearon durante el período de 1950 (fecha en que se inicia el proceso de industrialización de México) a 1982 (fecha en que se reforma el artículo 134), crecieron y se fortalecieron gracias a los contratos que pudieron concretar con las administraciones públicas federal y estatales, así como con las empresas y organismos paraestatales."<sup>(39)</sup>

---

<sup>(39)</sup> Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Tomo II 13°. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. pp. 1397-1398.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por la trascendencia que tiene el llamado "poder de compra del Estado" para el desarrollo económico del país y en especial para la existencia y fortalecimiento de las unidades productivas, como son la pequeña y mediana industria se ha considerado que el artículo 134 de la Constitución Política de nuestro país, en concordancia con los artículos 25, 26, 27, 28 y 134, de la misma norma fundamental, forman lo que se conoce en la doctrina mexicana como "el capítulo económico".

"En la versión actual del artículo 134, se pueden distinguir que contiene dos partes fundamentales y esenciales para la vida económica del país.

La primera establece los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno federal y del Distrito Federal. Así como las Entidades Paraestatales.

Y estos principios son: "a) eficiencia, b) eficacia, c) honradez; aunque para algunos autores, dentro de los que sobresale el doctor Eduardo Andrade Sánchez (p.644), debería incluirse un cuarto principio que podría enunciarse como: d) idoneidad del gasto, derivado del mandato constitucional de "satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La segunda parte establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamiento y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deba llevar a cabo el sector público federal, incluyendo a las empresas y organismos que integran el sector paraestatal.

Evidentemente, mediante el procedimiento de licitación o subasta, precedido de una invitación pública o convocatoria a todos los proveedores posibles, el Estado asegura que sus servidores optarán por la mejor opción en cuanto a precio, calidad, existencias, y oportunidad de entrega, financiamiento, garantía y apoyo técnico,

etcétera, ya que la decisión sobre la adjudicación del contrato debe recaer necesariamente en la mejor oferta, debido a que el administrador carece de facultades para desviar la selección del mejor proveedor, salvo que por razones extraordinarias la licitación no resultara idónea, caso en que se deja al legislador ordinario determinar los procedimientos que resulten adecuados para garantizar al Estado las mejores condiciones económicas posibles, así como la eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez." (40)

Para asegurar la eficiencia, eficacia y honradez, en la administración de los recursos económicos, el legislador ha regulado que en la planeación de las adquisiciones; arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deben sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y

---

(40) Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Tomo II 13ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998. pp. 1395.

especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas actuales y los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

Asimismo, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134 que:

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 Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su carácter de dependencia globalizadora en materia de control, está facultada para llevar a cabo el control, vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del gasto público federal; conocer e investigar los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso,

hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público, así como para recibir y registrar, en el ámbito de su competencia, las declaraciones de situación patrimonial de los mismos.

Igualmente, esta Dependencia es la encargada de organizar y coordinar el desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, con la finalidad de que sus recursos y procedimientos técnicos sean aprovechados con criterios de eficiencia, establecer la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.”<sup>(41)</sup>

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, denominado COMPRANET.

El compranet, es un sistema desarrollado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el objeto de simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios,

---

<sup>(41)</sup> <http://secodam.gob.mx/leyes/prontuario/uaj641.html>

arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Compranet, consiste en la automatización de las distintas etapas del proceso de contratación, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas.

Compranet, responde a tres objetivos específicos:

- Contar con mecanismos más ágiles en las dependencias y entidades para los distintos procesos relacionados con las contrataciones gubernamentales.
- Facilitar la participación de las empresas en las contrataciones gubernamentales.
- Contar con un mecanismo transparente de información para la sociedad, sobre los procesos de compras del gobierno.

La importancia y la magnitud presupuestal de las compras gubernamentales, motivó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a realizar en 1995 un diagnóstico de los procesos gubernamentales de contratación, para detectar la situación existente, las posibles deficiencias y las oportunidades de mejorar estos procesos.

Por ello la importancia de instrumentar un mecanismo de contrataciones ágil, oportuno, que evite trámites innecesarios y recurrentes; ahorre tiempo, inhiba discrecionalidad, facilite la participación del sector empresarial en el proceso de compras del Gobierno y, sobre todo, que sea totalmente transparente.

La página de compranet en Internet, permite consultar la información de las diversas fases del proceso de contratación, seleccionando los módulos correspondientes.

“Estas licitaciones se encuentran clasificadas en dos grandes grupos:

- ...Adquisiciones, que corresponden a las licitaciones de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y
- ...Obra Pública, donde se localizan las referentes a obra y servicios de obra pública.

Dentro de cada grupo se clasifican a su vez en federales y estatales.

Para la sociedad en general, el integrar toda la información del proceso de contrataciones gubernamentales y hacerla pública, permite contar con un mecanismo integral, en todo momento auditable y de amplia difusión de rendición de cuentas a la sociedad.

Esto significa que por primera vez, cualquier ciudadano puede conocer datos como cuánto gasta el Gobierno en bienes, servicios, arrendamientos, y obras públicas; cuáles dependencias y entidades están realizando un proceso de compra, bajo que procedimiento se realizan las contrataciones, cuáles empresas participan en los concursos

y cuáles son las ganadoras, y si se presentó alguna inconformidad en determinado proceso, o si algún proveedor o contratista ha sido sancionado".<sup>(43)</sup>

El establecimiento de cláusulas ilegales o prohibitivas que sean contrarias al ordenamiento jurídico o violen los principios de la licitación, afectan de nulidad el procedimiento.

Si bien se ha mencionado que en la elaboración de las bases los órganos administrativos cuentan con facultades discrecionales para formularlas, ello no implica que puedan incluir cláusulas ilegales o violatorias de disposiciones jurídicas, ya que en tal caso, como en todo el obrar estatal, sea unilateral o contractual, debe respetarse el principio de la legalidad administrativa.

Son ilegales las cláusulas que establezcan: a) favorecer a determinadas personas; b) una determinada marca para los bienes requeridos, c) arbitrariamente establezcan limitaciones para la participación de determinadas personas.

---

<sup>(43)</sup> <http://web.comparent.gob.mx/ayudas/general/información.html>

a) El primer caso resulta ilegal la cláusula por ser violatoria del principio de igualdad.

En materia de adquisiciones se ha establecido una protección hacia los productos nacionales, sin embargo tal regulación debe desaparecer, mediante reforma a ley, en virtud que de acuerdo con el tratado de Libre Comercio que celebré nuestro país con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, sobre una base no discriminatoria, se abre el mercado de compras del sector público en cada uno de los países del tratado, en materia de bienes, servicios y obras públicas.

b) Por lo que hace al segundo caso, se viola tanto el principio de concurrencia como el de igualdad en razón de que al ofertarse una marca determinada se limita la participación de los oferentes, y esto sólo puede hacerse en adjudicación directa.

Dicho vicio también se presenta en aquellos casos en los que no obstante que sin mencionar al producto por marca de fábrica, en las bases se le describe de manera que resulta imposible a cualquier otro fabricante de productos

análogos presentarse a licitar, puesto que resulta obvio que en tales bases de antemano se está señalando al fabricante del bien descrito.

c) En cuanto al último caso, que resulta violatorio del principio de concurrencia y de igualdad, se da cuando de alguna manera limitan la participación de los licitadores: por ejemplo, la que sólo permita presentación de ofertas a los que por lo menos hubieran ganado una licitación en los tres últimos años; ello afectaría al principio de libre concurrencia y el derecho a la libertad de trabajo, estableciendo una injustificada preferencia y monopolio.

También encuadran en este caso aquellas cláusulas en las cuales se fijarán plazos de entrega o ejecución, cuyo cumplimiento es imposible realizar.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en su Título Tercero denominado de los Procedimientos de Contratación en su Capítulo Segundo de las Licitaciones Públicas señala lo siguiente:

ARTÍCULO 32.- Las convocatorias se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 33.- Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo, y contendrán en lo aplicable como mínimo, lo siguiente:

I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;

III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de la presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;

IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;

VI. Moneda o monedas en que podrán presentarse las proposiciones. En los casos en que se permita hacer la

cotización en moneda extranjera se deberá establecer que el pago que se realice en el territorio nacional se hará en moneda nacional y al tipo de cambio de la fecha en que se haga dicho pago;

VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;

VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de esta Ley;

IX. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición; normas de calidad de los materiales y especificaciones generales y particulares de construcción aplicables, en el caso de las especificaciones particulares, deberán ser firmadas por el responsable del proyecto;

X. Tratándose de servicios relacionados con las obras públicas, los términos de referencia que deberán precisar el objeto y alcances del servicio; las especificaciones generales y particulares; el producto esperado, y la forma de presentación;

XI. Relación de materiales y equipo de instalación permanente que, en su caso, proporcione la convocante, debiendo acompañar los programas de suministro correspondientes;

XII. En su caso, el señalamiento del porcentaje de contenido nacional del valor de la obra que deberán cumplir los licitantes en materiales, maquinaria y equipo de instalación permanente, que serían utilizados en la ejecución de los trabajos;

XIII. Experiencia, capacidad técnica y financiera necesaria de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

XIV. Datos sobre las garantías; porcentajes, forma y términos de los anticipos que se concedan;

XV. Cuando proceda, lugar, fecha y hora para la visita al sitio de realización de los trabajos, la que deberá llevarse a cabo dentro del periodo comprendido entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones;

XVI. Información específica sobre las partes de los trabajos que podrán subcontratarse;

XVII. Plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos;

XVIII. Modelo de contrato al que se sujetarán las partes;

XIX. Tratándose de contratos a precio alzado o mixtos en su parte correspondiente, a las condiciones de pago;

XX. Tratándose de contratos a precios unitarios o mixtos en su parte correspondiente, el procedimiento de ajuste de costos que deberá aplicarse, así como el catálogo de conceptos, cantidades y unidades de medición, debe ser firmado por el responsable del proyecto; y la relación de conceptos de trabajo más significativos, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción que intervienen en dichos análisis. En todos los casos se deberá prever que cada concepto de trabajo esté debidamente integrado y soportado, preferentemente, en las especificaciones de construcción y normas de calidad solicitadas, procurando que estos conceptos sean congruentes con las cantidades de trabajo requeridos por el proyecto;

XXI. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 78 de esta Ley;

XXII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación, y

XXIII. Los demás requisitos generales que, por las características, complejidad y magnitud de los trabajos, deberán cumplir los interesados, los que no deberán limitar la libre participación de éstos.

Para la participación, contratación o adjudicación en obras públicas o servicios relacionados con las

mismas no se le podrán exigir al particular requisitos distintos a los señalados por esta Ley.

ARTÍCULO 34.- El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones internacionales no podrá ser inferior a veinte días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

En licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Cuando no puedan observarse los plazos indicados en este artículo porque existan razones justificadas del área solicitante de los trabajos, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA

- ◆ La administración pública tiene a su cargo, no sólo el funcionamiento de los servicios públicos, sino también los servicios administrativos. Y para mantener la unidad, el orden y la regularidad, en sí de un buen funcionamiento, lo auxilia el poder disciplinario, en el cual se encuentran las sanciones a que se hacen acreedores aquellos servidores públicos que incumplen con las obligaciones contraídas con la administración pública.

### SEGUNDA

- ◆ Si bien existe todo un cuerpo normativo que establece con claridad las reglas y lineamientos aplicables a las contrataciones gubernamentales, la complejidad del proceso motivaba costos significativos tanto para el sector público como para las empresas que participan en él. Para el sector público, no existía información integral de los proveedores y contratistas, ni de los productos ni sus precios.

**TERCERA**

- ♦ Por lo que respecta a las dependencias del Gobierno Federal, no existían sistemas integrales de seguimiento y control, lo cual motivaba una falta de transparencia en el proceso, y la sociedad no tenía mecanismos de acceso a información pública.

**CUARTA**

- ♦ La licitación, tiene como característica fundamental la de ser un procedimiento abierto, puesto que la administración pública hace una invitación a persona indeterminada, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales que se requieren, además de que no existe un número determinado de concursantes, que puedan participar.

**QUINTA**

- ♦ El Gobierno Federal destina anualmente un alto porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación a los procesos de contratación, así mismo estos procesos se realizan a

través de algunas licitaciones públicas anuales y un número indeterminado de las mismas por invitación restringida, en las que participan un gran número de unidades compradoras de la Administración Pública Federal.

#### **SEXTA**

- ◆ Uno de los aspectos de la personalidad del Estado, es la Administración Pública, la cual para que su función y desarrollo sean óptimos, requiere de personas físicas; es decir, de un Servidor Público, que es aquella persona física, que presta sus servicios al Estado, el cual a su vez se desempeña como patrón.

#### **SÉPTIMA**

- ◆ El Diario Oficial de la Federación es el medio de difusión del Gobierno Federal (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) para dar a conocer tanto las disposiciones de carácter normativo como los actos jurídicos que deben ser observados y conocidos por los mexicanos.

**OCTAVA**

- ♦ Las unidades compradoras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con mecanismos de trabajo para estandarizar la elaboración de documentos y para facilitar el segmento de sus contrataciones, desde la publicación de la convocatoria, hasta la firma de los contratos.

**NOVENA**

- ♦ Ante la importancia de modernizar el proceso de contrataciones gubernamentales y atender los compromisos asumidos por el Gobierno Federal en la Alianza para la Recuperación Económica, es necesario el facilitar a las empresas su participación en las compras de gobierno, y para ello la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) inició en 1996 el desarrollo del Sistema de Compras a través de Internet denominado (compranet).

**DÉCIMA**

- ♦ La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan entre otras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

**DÉCIMA PRIMERA**

- ♦ La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y los programas a cargo de la Secretaría.

**DÉCIMA SEGUNDA**

- ◆ Las licitaciones electrónicas son emitidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que se determina la posibilidad de que los proveedores o contratistas puedan enviar sus propuestas técnicas y económicas por medios remotos de comunicación electrónica.

**DECIMA TERCERA**

- ◆ El Compranet, permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medio de informáticos sus demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, para que los proveedores y contratistas puedan acceder a esta información y presentar por el mismo medio sus ofertas y, posteriormente, continuar con todo el proceso de contratación hasta su finiquito. Adicionalmente al sistema tiene disponibilidad de información de acceso al público, para que cualquier ciudadano pueda conocer las contrataciones que se realizan.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 2ª edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1993.
- \_\_\_\_\_ . "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer curso 4ª. edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1981.
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo". Tomo I. 2ª edición. Editorial Bosch. Barcelona, 1958.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". 2ª edición. Editorial Trillas. México, 1991.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo." Tomo II. Buenos Aires, Argentina, 1974.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis "Elementos de Derecho Administrativo." Primer Humberto. Curso. 3ª edición. Editorial LIMUSA Noriega Editores. México, 1997.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 33ª edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1994.
- GRECA, Alcides. "La Licitación y el Privilegio en los Contratos Administrativos". 2ª edición. Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Bogotá, 1941.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. "La Licitación Pública". 2ª edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. "La Renovación Nacional a través del Derecho." 1ª edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1988.

- MARTINEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo."  
Segundo Curso. 4ª Edición.  
Editorial Harla. México,  
1991.
- MORALES PAULIN, Carlos A. "Derecho Burocrático." 1ª  
edición. Editorial Porrúa, S.  
A. México, 1995.
- PEREZ NIETO CASTRO, Leonel. "Derecho Administrativo."  
Segundo Curso. 9ª edición.  
Editorial Harla. México,  
1991.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo." 19ª  
edición. Editorial Porrúa S.  
A. México, 1999.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de  
México. 1808-1983." 12ª  
edición. Editorial Porrúa, S.  
A. México, 1983.

## LEGISLACIONES

Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos.  
Comentada. Tomo I y II. 13ª  
edición. Instituto de  
Investigaciones Jurídicas-  
UNAM. Editorial Porrúa S. A.  
México, 1999.

Ley Orgánica de la  
Administración Pública  
Federal. 32ª edición.  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1999.

Ley Federal de  
Responsabilidades de los  
Servidores Públicos.

Ley de Obras Públicas y  
Servicios Relacionados con las  
Mismas.

## OTRAS FUENTES

Diccionario                      Jurídico  
Mexicano. Tomo XXV. Editores  
UNAM. Editorial Porrúa S. A.  
México, 1988.

Enciclopedia Jurídica Omeba.  
Tomo        XVIII.        Editores-  
Libreros. Buenos Aires, 1963.

[http://secodam.gob.mx/leyes/p  
rontuario/uaj641.html](http://secodam.gob.mx/leyes/p<br/>rontuario/uaj641.html)

[http://web.comparent.gob.mx/  
ayudas/general/información.  
html](http://web.comparent.gob.mx/<br/>ayudas/general/información.<br/>html)