



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL MARCO
NORMATIVO DE ACTUACION, ALGUNAS CONSIDERACIONES EN
EL CASO DEL AREA DE INCONFORMIDADES DEL ORGANO
INTERNO DE CONTROL EN LA COMISION FEDERAL DE
ELECTRICIDAD, 2000 - 2002".

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
GLORIA IMELDA TAKE MUNGUIA



ASESOR: MTRA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL, 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

PROEMIO	1
1. MARCO DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	1
1.1 Concepto de Estado.	1
1.2 Concepto de Gobierno	2
1.3 Concepto de Sociedad.	3
1.4 Concepto de Administración Pública.	4
2. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO.	6
2.1 Concepto de Control.	6
2.2 Concepto de Contraloría.	8
2.3 Antecedentes de Contraloría en México.	9
2.3.1 Antecedentes Prehispánicos.	9
2.3.2 Antecedentes Coloniales.	10
2.3.3 Del Gobierno Independiente a la Disolución del Triángulo de la Eficiencia.	12
2.3.4 Creación de la SECOGEF.	15
2.3.5 Nacimiento de la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública).	16
2.3.5.1 Los Órganos Internos de Control, dependientes de la SECODAM, hoy SFP.	17
3. EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.	19
3.1 Área de Inconformidades del OIC en la C.F.E.	20
3.1.1 Marco de Actuación.	21
3.1.2 Procedimiento de Inconformidades	22
4. DEFICIENCIAS DERIVADAS DEL MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN EN LA ATENCIÓN DE INCONFORMIDADES.	27
4.1 Definición del Acto Administrativo	27
4.2 Consideraciones de la Problemática presentada en la atención de Inconformidades.	31
4.2.1 Imprecisiones o ambigüedades en el marco normativo, algunas consecuencias	33
4.2.1.1 Criterio de evaluación de ofertas	34
4.2.1.2 Aplicabilidad de la fianza de garantía por suspensión del concurso, en caso de perjuicio al interés social	37
4.2.2 Lagunas en el marco normativo, algunas consecuencias.	39
4.2.2.1 Fianza de garantía por suspensión del concurso, y contrafianza.	40
4.2.3 Omisiones en el marco normativo, algunas consecuencias.	42
4.2.3.1 Proposiciones económicas que rebasan el presupuesto asignado para la contratación.	42
CONCLUSIONES	44
RECOMENDACIONES	47
ANEXOS.	
A. Organograma del Área de Inconformidades en el OIC de C.F.E.	
B. Procedimiento de Inconformidades en el OIC de C.F.E. y diagrama de flujo.	
BIBLIOGRAFÍA	
HIFMEROGRAFÍA.	
DOCUMENTOS.	

PROEMIO

En México, cotidianamente en el marco de un estado de derecho, gobierno y sociedad interactúan en la dinámica de su propio desarrollo en las esferas que a cada uno competen. Bajo esa tesitura, la Administración Pública practica sus actividades como gobierno en acción de frente a una ciudadanía cada vez más informada, involucrada, atenta y exigente de una impecable gestión pública, toda vez que ésta ha de influir en todos los ámbitos de la vida nacional, velando por los intereses colectivos y habiendo de respetar los intereses de los particulares.

Un ejemplo de lo anterior, es la gestión de las unidades administrativas respecto de las controversias derivadas de los procedimientos licitatorios o de contratación de adquisiciones, servicios u obra pública realizados por entidades o dependencias de la administración pública federal, que involucran a personas físicas o sociedades mercantiles que participan en dichos eventos con el fin de ver favorecidas sus actividades comerciales, lo que trasciende dado que en nuestro país, como en muchos otros, el gobierno federal es el mayor comprador de bienes y servicios y contratante de obra, con la significativa derrama económica a nivel nacional que ello representa. Según dato proveído por la Secretaría de la Función Pública, se realizan alrededor de 30 mil procesos de licitación al año, destinándose unos 23 mil millones de dólares a compras que van desde los lápices de cualquier oficina pública federal, hasta los buques de Pemex.

En ese sentido, es de considerarse necesario analizar la problemática que se presenta en el marco de actuación que proveen a la Administración Pública las leyes

directamente relacionadas con la materia (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas) para dirimir las controversias antes aludidas entre entidades y dependencias por un lado, y los intereses de particulares por el otro –tarea reservada a la Secretaría de la Función Pública, antes de Contraloría y Desarrollo Administrativo–, tópico que interesa al administrador público toda vez que se relaciona con los alcances y efectividad de su ejercicio profesional en este ámbito, o bien en cualquier otro de la administración pública federal que constriña sus procedimientos a lo estrictamente instruido por una ley.

Al efecto, en primer término, con el objeto de situarnos en el marco conceptual que a la actuación de la Administración Pública corresponde, y denotar la importancia que ante la sociedad reviste su gestión, en el primer apartado de este trabajo el lector identificará los conceptos que definen las nociones de Estado, Gobierno, Sociedad, y la misma Administración Pública. En el segundo apartado, se presenta una reseña de la evolución de la función de control en México, a fin de advertir los antecedentes que de alguna forma confluyeron en la actual Secretaría de la Función Pública y sus Órganos Internos de Control en entidades y dependencias del gobierno federal.

En el apartado siguiente, se expone el ámbito de actuación de la unidad administrativa competente en el Órgano Interno de Control de la Comisión Federal de Electricidad para atender las inconformidades de particulares derivadas de actos cometidos por las áreas de dicha entidad, convocantes de los procedimientos de contratación que contempla el artículo 134 Constitucional. El cuarto apartado aborda la problemática que constituyen

las deficiencias derivadas del marco normativo de actuación en la atención de las inconformidades, que se considera necesario advertir y corregir, con el propósito de eficientar la gestión de la Administración Pública y al mismo tiempo mejorar su imagen y credibilidad ante la ciudadanía que en virtud de ello se ven afectadas, así como eficientar la dinámica de los propios procedimientos licitatorios.

En el parte final, se plantea la conclusión y las propuestas que contribuyan a dar tratamiento y solución a la problemática detectada en la gestión de las áreas de la administración pública federal que atienden y resuelven controversias entre entes públicos y privados con motivo de procedimientos de contratación, para mejor proveer el ejercicio de sus funciones y asimismo en pro de coadyuvar a eficientar los procedimientos concursales bajo el espíritu de la hipótesis constitucional de garantizar al Estado las mejores condiciones de contratación disponibles para satisfacción de sus necesidades.

Ello, sobre la base de proporcionar a los servidores públicos el marco de actuación y las herramientas adecuadas y suficientes que revistan la gestión de la Administración Pública de la equidad, certeza jurídica, confianza, transparencia y credibilidad en la toma de decisiones que en un régimen democrático se espera por parte de los gobernados, partiendo de la comprensión y conscientización de los legisladores y del mismo aparato gubernamental que determina los lineamientos a seguir en la delicada resolución de controversias entre las esferas pública y privada, de situaciones reales que cotidianamente se viven en la aplicación de dichos lineamientos y en la interacción con la sociedad.

1. MARCO DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A fin de situarnos en el marco conceptual que a la actuación de la Administración Pública corresponde, hemos de partir de las nociones de Estado, Gobierno, Sociedad, y la misma Administración Pública.

1.1 Concepto de Estado.

Sin ahondar en los debates que el concepto de Estado y su significado han originado en la filosofía política, y que generan diversas opiniones, pasaremos en principio a su definición desde la raíz del vocablo. La palabra Estado, proviene del latín *status*, como el término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona respecto de ella misma, su familia y la ciudad. Generalmente, se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada; para los juristas, *el Estado es la organización política de la sociedad civil; es una organización social que se da en la sociedad civil*¹.

Para autores como Carrillo Landeros, "es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio de poder y la dominación sobre el conjunto de los individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común."²

Sus elementos constitutivos son, territorio, población y gobierno, que dan marco a la convivencia humana y la organización social, donde no obstante que se respetan los

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM), 1995, Tomo D-II, p. 2941

² Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, 1996, p.112.

derechos fundamentales del individuo al amparo de un estado de derecho y bajo el imperio de la ley, se pospone cualquier interés particular a fin de garantizar dicha convivencia.

1.2 Concepto de Gobierno.

El vocablo proviene del latín *gubernationis*, de *gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir o guiar, y como ya se refirió, constituye uno de los elementos del Estado. Según los juristas, *el Gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado*³. Puede decirse que el Estado ejerce su poder en la medida en que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad, de tal suerte que el Gobierno vincula a Estado y Sociedad.

Citando una vez más a Carrillo Landeros, éste define al Gobierno señalando que "es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en este acondicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder. Pero para que tal ejercicio se efectúe en forma armónica y no sea foco continuo de conflictos, la función gubernamental debe asumir un carácter normativo tendiente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida. (...) Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza

³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op cit, p. 1536.

administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.)⁴.

1.3 Concepto de Sociedad.

Proviene de la palabra latina *societas* (de *secius*) que significa reunión, comunidad, compañía. A decir de los juristas, *es el conjunto de relaciones que se dan en un espacio geografico históricamente determinado como país; en este sentido, la palabra sociedad designa al grupo social más amplio que se da en un territorio determinado. La amplitud se refiere a que contiene todo el conjunto de relaciones (de individuos entre sí, de grupos sociales entre sí, o de grupos con individuos) que se dan en un ámbito espacial y temporal determinado y porque el fin que persigue, el bien común en sentido estricto, es el bien más amplio que pueda perseguir grupo social alguno en tanto contiene todos los bienes personales y colectivos que puedan darse*⁵.

Según el Diccionario de la Real Academia Española⁶, la Sociedad es *la agrupación natural o pactada de personas que constituyen unidad distinta de cada cual de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.* Para Andrés Serra Rojas, *es el conjunto de hombres unidos moralmente para la consecución de un bien común.* Asimismo, el autor señala que *en toda sociedad, es dable observar un poder o fuerza moral que la dirige al logro de su fin, señala los medios para conseguirlo, resuelve los antagonismos entre sus miembros y obliga a todos con sus resoluciones. Este poder es la autoridad social, que reside en la sociedad misma, pero necesita concretar en alguna persona, que viene a ser el sujeto de la autoridad, la cual es absolutamente necesaria, como lo demuestra el hecho de no haber existido nunca*

³ Carrillo Landeros, Ramiro, op cit. p. 111.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano, op cit* Tomo P-Z, p. 2941.

⁶ *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1992, Tomo h-z, p. 1894.*

*sociedad alguna sin ella*⁷.

1.4 Concepto de Administración Pública.

Para este efecto, partiremos de la definición común de administración, palabra que se forma del prefijo *ad* hacia y de *ministratio* de *minister*, vocablo compuesto de *minus*, comparativo de inferioridad, y del sufijo *ter*, que sirve como término de comparación, de donde se deriva que *la administración se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro, de un servicio que se presta. Según E.F.L. Brech, es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear, y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa para lograr un propósito dado. Según Koontz y O'Donnell, es la dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes; así pues, se trata del conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social*⁸.

Serra Rojas define a la administración en su Diccionario de Ciencia Política, como el *conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en el manejo de las cosas comunes de acuerdo con reglas establecidas; administrar significa actuar en cumplimiento de una voluntad o voluntades superiores, rindiendo cuentas de ello a quien le ha encomendado la función al administrador*⁹.

Así pues, el Diccionario de la Real Academia Española, define a la Administración Pública como la *acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el*

⁷ Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política* 1999, Tomo M-Z, p. 1178.

⁸ Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas (Primera Parte)*, 1988, p.16 y 26

⁹ Serra Rojas, Andrés, op. cit., tomo A-I.I., p. 14.

*cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado*¹⁰. El mismo Serra Rojas, como *la acción de administrar la cosa pública, la actividad dirigida a la conservación y mejor aprovechamiento del patrimonio y recursos de la comunidad; es la función administrativa del Estado; en México la Administración Pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y por entidades paraestatales de acuerdo con la Ley Orgánica correspondiente; utiliza los medios que le sean útiles para estimular la acción dinámica del Estado; pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien común; es la acción del Estado encaminada a la realización de sus fines públicos, contando con personal técnico, patrimonio adecuado, y con procedimientos administrativos idóneos que aseguren el criterio estatal y los derechos de los particulares*¹¹.

El autor del siglo XIX Woodrow Wilson, en artículo publicado en 1887, inserta la administración dentro del Poder Ejecutivo y señala que *es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno*¹².

Ahora bien, desde el punto de vista de los juristas, cabe mencionar que, Teodosio Lares en 1852, señalaba que *la palabra "gobernar" revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra "administrar" a la administración activa (como se desprende que llamaba a la pública), la cual se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad,*

¹⁰ *Op. Cit* Tomo a.g. p. 44

¹¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, Tomo A-I.L. p. 15.

¹² Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*, en *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 198.

vigilando la acción de cada ciudadano; y entonces se dice que el Ejecutivo administra¹³. Asimismo, para Héctor Jorge Escola, la Administración Pública es *aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste*¹⁴.

Así, se hace menester redundar en lo ya señalado en párrafos anteriores, en el sentido de que si bien el Gobierno vincula al Estado con la Sociedad, ello se hace posible a través de las actividades desarrolladas por la Administración Pública, en su calidad de brazo ejecutor del gobierno, en función de atender sus demandas y satisfacer sus necesidades bajo la directriz del bien colectivo y la protección de los intereses generales -mediante planes, programas, políticas gubernamentales¹⁵, políticas públicas¹⁶, políticas sociales¹⁷, etc.- y que por lo mismo, debe mostrarse dinámica y adaptable al desarrollo de dicha sociedad.

2. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO.

2.1 Concepto de Control.

¹³ Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 1978, p. 16.

¹⁴ Escola, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*. 1984, vol. I, p. 33.

¹⁵ Entendidas como las decisiones unilaterales del Gobierno "de lo que hay que hacer y cómo hacerlo" en función de lo que le conviene a la sociedad, según se desprende del Estudio Introductorio de la obra de Aguilar Villanueva, Luis E. *La Implementación de las Políticas*, 2000.

¹⁶ Según lo apunta Aguilar Villanueva, la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, para encarar los problemas públicos. Véase *El Estudio de las Políticas Públicas*, 2000, p. 8.)

¹⁷ Acorde a la definición de Serra Rojas en su Diccionario de Ciencia Política (op. cit., Tomo M-Z, p. 900), es el nombre moderno de la acción del Estado como poder moderador o conciliador en la lucha de las clases sociales por sus conquistas económicas. Con esta política, el Estado regula las cuestiones de la producción y del trabajo, mediante leyes y disposiciones que protejan la vida y condiciones de trabajo del obrero y resuelvan las controversias laborales con la parte patronal. No obstante, enriqueciendo este concepto, han de considerarse también las acciones relativas a la educación, la salud y la vivienda, dada su tutela a cargo del Estado, acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vigilando la acción de cada ciudadano; y entonces se dice que el Ejecutivo administra¹³. Asimismo, para Héctor Jorge Escola, la Administración Pública es *aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste*¹⁴.

Así, se hace menester redundar en lo ya señalado en párrafos anteriores, en el sentido de que si bien el Gobierno vincula al Estado con la Sociedad, ello se hace posible a través de las actividades desarrolladas por la Administración Pública, en su calidad de brazo ejecutor del gobierno, en función de atender sus demandas y satisfacer sus necesidades bajo la directriz del bien colectivo y la protección de los intereses generales -mediante planes, programas, políticas gubernamentales¹⁵, políticas públicas¹⁶, políticas sociales¹⁷, etc.- y que por lo mismo, debe mostrarse dinámica y adaptable al desarrollo de dicha sociedad.

2. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO.

2.1 Concepto de Control.

¹³ Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, 1978, p. 16.

¹⁴ Escola, Héctor Jorge. *Compendio de Derecho Administrativo*, 1984, vol. I, p. 33.

¹⁵ Entendidas como las decisiones unilaterales del Gobierno "de lo que hay que hacer y cómo hacerlo" en función de lo que le conviene a la sociedad, según se desprende del Estudio Introductorio de la obra de Aguilar Villanueva, Luis E. *La Implementación de las Políticas*, 2000.

¹⁶ Según lo apunta Aguilar Villanueva, la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, para encarar los problemas públicos. Véase *El Estudio de las Políticas Públicas*, 2000, p. 8.)

¹⁷ Acorde a la definición de Serra Rojas en su Diccionario de Ciencia Política (op. cit., Tomo M-Z, p. 900), es el nombre moderno de la acción del Estado como poder moderador o conciliador en la lucha de las clases sociales por sus conquistas económicas. Con esta política, el Estado regula las cuestiones de la producción y del trabajo, mediante leyes y disposiciones que protejan la vida y condiciones de trabajo del obrero y resuelvan las controversias laborales con la parte patronal. No obstante, enriqueciendo este concepto, han de considerarse también las acciones relativas a la educación, la salud y la vivienda, dada su tutela a cargo del Estado, acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por *Control* se entiende, la verificación, comprobación, intervención, fiscalización, inspección, o vigilancia¹⁸, sobre alguna cosa. En sentido político, *el ejercicio del poder desde una posición de autoridad. equivalente a regir, gobernar, guiar, dirigir*¹⁹.

Ahora bien, la naturaleza pública de los recursos con que cuenta el Estado y su estructura de gobierno para llevar a cabo sus fines, obliga en un régimen democrático a tener un adecuado control sobre ellos y rendir cuentas a los órganos de control instrumentados para ello, y a los ciudadanos; así, desde el punto de vista de Langrod, *toda acción gubernamental requiere de un control, es decir, una verificación de la conformidad de la acción real con la representación que se hace de ella por quien detenta la autoridad suprema*²⁰. De acuerdo a Ernesto Enriquez Rubio, *los Estados democráticos generalmente instrumentan instancias de control que pueden concebirse como internas y externas: éstas se formalizan en órganos especializados que dependen del Congreso o Parlamento, como Contadurías Mayores de Hacienda y Auditorías Generales, mientras que las primeras, se constituyen como Contralorías dependientes del Poder Ejecutivo*²¹.

A efecto de comprender la función de control que ejerce la Administración Pública sobre sí misma, puede decirse que es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a los parámetros normativos que las rigen y a lo establecido en los planes y programas correspondientes; constituye un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias, o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias,

¹⁸ *Diccionario Enciclopédico Larousse*, 1991, p. 157.

¹⁹ Definición del *Diccionario de Ciencia Política* de Andrés Serra Rojas, op. cit., Tomo A-I-L, p. 260.

²⁰ Langrod, Georges. *Tratado de Ciencia Administrativa*, 1977, p. 865

²¹ Enriquez Rubio, Ernesto, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, 2002, p. 527.

políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en los planes, programas y presupuestos²²; así pues, según lo considera Enríquez Rubio, *se deberá entender por control, las acciones de naturaleza preventiva y de verificación que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal*²³.

2.2 Concepto de Contraloría.

La definición que provee el Diccionario de Ciencia Política de Andrés Serra Rojas, se remite a: *Oficina y función de examinar la contabilidad de las dependencias públicas para comprobar si las operaciones financieras han sido hechas correctamente*; asimismo, el Diccionario Enciclopédico Larousse la define como: *Oficina del Estado que verifica las diversas cuentas del gobierno*, definición esta última que no obstante se apegaría más a la función desempeñada en México por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a través de la cual en efecto dicha Cámara ejerce su facultad de revisión de la cuenta pública del gobierno federal, mediante un examen técnico-contable a su término anual, acorde a lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En realidad, dada la evolución de la actividad de Contraloría en nuestro país en el ámbito de la administración pública, es evidente que ella abarcaría más que únicamente la verificación de las cuentas gubernamentales, por lo que su definición se ve enriquecida al considerar que su objetivo no es solamente ejercer control sobre cómo es manejada la

²² Ibidem, p. 534.

²³ Ibidem.

*hacienda pública*²⁴ por las instancias responsables de ello, sino que también ha tomado tintes sociales importantes. Al respecto, cabe reparar en que las instituciones administrativas y legales de control interno no surgen espontáneamente, sino como fenómenos sociales consecuencia de las necesidades de los pueblos y su desarrollo²⁵, es decir, que la evolución del control gubernamental se ha ido desarrollando de acuerdo a las características del entorno político y social en momentos históricos determinados, con las correspondientes disposiciones jurídicas que han de facultar su función.

2.3 Antecedentes de Contraloría en México.

2.3.1 Antecedentes Prehispánicos.

Los antecedentes de control en nuestro país, datan de la época prehispánica en la organización indígena, donde según lo narra José Trinidad Lanz²⁶, existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos emanados de las contribuciones de la población y de regalos que los gobernadores y señores de las provincias hacían al rey, así como de los despojos de la guerra y territorios conquistados, que en el caso de la monarquía azteca, se encontraba bajo el control de los Calpixqui (recaudadores de tributos), de los Hueycalpixqui (acopiaban lo que los calpixqui les entregaban y llevaban puntuales cuentas en los libros respectivos) y del Cihuacóatl (máximo jerarca que administraba la hacienda pública con autoridad propia, de tal suerte que el rey no podía disponer a su arbitrio de las riquezas recolectadas), funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos, auxiliados con la intervención de jueces y por medidas de previsión para evitar malos manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, contemplando severas sanciones que en los casos de corrupción iban desde

²⁴ Hacienda Pública: entendida como el conjunto de bienes, haberes, rentas, impuestos, etc. que corresponden a toda la comunidad y que administra el Estado para atender las necesidades públicas; como "Tesoro" público.

²⁵ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, 1993, p. 15.

²⁶ Lanz Cárdenas, José, *op cit.*

las amonestaciones, la destitución, el trasquilamiento, la prisión, y hasta la pena de muerte, dependiendo del funcionario y su falta.

2.3.2 Antecedentes Coloniales.

Posteriormente, en la época Colonial la complejidad fue mayor, existiendo diversas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y vigilancia de la Hacienda Real -preocupación importante para la Corona española- con una administración central integrada por el monarca español (quien desde el punto de vista fiscal tenía la facultad de establecer los impuestos que estimara convenientes, y desde el punto de vista de la administración de la hacienda, fijaba los gastos de ésta, es decir, entre otros, determinaba los salarios de funcionarios y sus modificaciones, y concedía o no mercedes pecuniarias o gastos extraordinarios a las autoridades de las Indias); el Consejo Real y Supremo de las Indias (en materia de hacienda sus funciones eran las de velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y fiscalizar la actuación de los *oficiales reales*²⁷); y de modo secundario la Casa de la Contratación de Sevilla (organismo rector del comercio peninsular con las Indias, concentradora de todas sus cuentas) y el Consejo de Hacienda (que de 1577 a 1562 tuvo la dirección suprema de la hacienda indiana, conservando después la facultad de disponer de esos fondos llegados a España); coexistiendo todo un sistema de garantías tendientes a asegurar el funcionamiento de la hacienda a través de la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco, y el castigo de las faltas que se originaran, contemplándose inventarios, juramentos de buen desempeño, arcas de tres llaves (o varias cerraduras) para tratar de evitar la libre disposición de fondos reales, la rendición periódica de cuentas a los Tribunales de

²⁷ *Oficiales Reales*: funcionarios responsables de la organización burocrática de la Hacienda Real, desde los primeros descubrimientos de Colón e incluso en los inicios de la colonización defendiendo los derechos fiscales de la Corona por encima de los intereses privados en las expediciones (Lanz Cardenas, José Trinidad, Op. Cit., p. 38)

Cuentas, y fianzas personales para garantizar incumplimientos en la labor de dichos funcionarios.

Con las reformas políticas y administrativas del siglo XVIII²⁸, se aplicó un sistema de intendencias²⁹ al expedirse la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786, que dio fin a la organización administrativa caracterizada por la autonomía de las diferentes demarcaciones territoriales y su dependencia directa de la metrópoli, surgiendo un nuevo sistema en que los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores fueron sustituidos por doce intendentes y sus subalternos encargados de 4 materias fundamentales: Justicia, Policía, Guerra y Hacienda -encomendada ésta a la Intendencia General de Ejército y Hacienda-. Para entonces, fueron establecidos medios de control para prevenir y corregir los abusos que pudieran cometerse al amparo de las grandes distancias entre la colonia y España, como las instrucciones minuciosas (a las que estrictamente habían de ceñirse virreyes, presidentes y gobernadores en el desempeño de sus cargos); el equilibrio de poderes entre virreyes y la Audiencia³⁰ (que incrementaba su eficacia ya que ésta mantenía correspondencia directa con la Corona); la Real Confirmación (actos jurídicos de significación a los que se les daba la confirmación del rey para obtener plena validez, como ventas de tierras baldías, remates, ordenanzas redactadas por las Audiencias, etc.); y, las visitas y juicios de residencia (inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o la gestión de un funcionario en específico) de los que se derivaban multas, inhabilitaciones

²⁸ Introducidas por Carlos III con la llegada al trono de la Casa de Borbón, inspiradas en un sentido altamente centralizador, que repercutieron en los territorios de las Indias.

²⁹ El Diccionario Porrúa de la Lengua Española lo define como el *distrito de una jurisdicción determinada*.

³⁰ Las Audiencias fueron órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda y controlaban las altas funciones del gobierno de los virreyes, al velar por el exacto cumplimiento de las ordenanzas del monarca. (Lanz Cárdenas, José Trinidad, op. cit., p. 50)

temporales o perpetuas, destierro, o la absolución.

2.3.3 Del Gobierno Independiente a la Disolución del Triángulo de la Eficiencia.

Más tarde, *durante el siglo XIX, siglo de la Independencia, México padeció constantes guerras civiles y confrontaciones entre diversos grupos ideológicos empeñados en acceder al poder político. Sin embargo, por encima de las convulsiones casi permanentes, hubo una clara voluntad de organizar el gobierno y estructurar sistemas de control para la administración del patrimonio nacional*³¹.

Así, en 1824, durante el primer gobierno independiente encabezado por Guadalupe Victoria, se dio un proceso de centralización de la hacienda pública con la creación, dentro del Ministerio de Hacienda, del Departamento de Cuenta y Razón, cuya función era la contabilidad, integración de los presupuestos y la cuenta anual, tanto de la Tesorería General que reportaba y distribuía los fondos públicos y vigilaba los pagos del Ejecutivo, como de la Contaduría Mayor, órgano responsable de examinar y glosar la cuenta pública anual. Para 1831, fue sustituido el Departamento en mención por la Dirección General de Rentas, que tenía la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del gobierno federal, y formar el estado general de valores; más tarde, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda quedó como única dependencia fiscalizadora, conservando las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos, de fiscalización, de dirección de la contabilidad, la formación de la cuenta general del erario, y la formulación de las observaciones de la glosa. En 1910, al reorganizarse las dependencias de gobierno, se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, con funciones precisamente contables y de glosa.

³¹ *Visión Retrospectiva del Control Gubernamental en México*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1998, p. 14.

Para 1917, durante el régimen de Venustiano Carranza, dada la necesidad de transparentar las funciones hacendarias del gobierno y propiciar un mejor desempeño de los servidores públicos, contando con una instancia administrativa que interviniera con independencia y autonomía entre las oficinas y funcionarios encargados, garantizando el estricto cumplimiento de las disposiciones presupuestarias y regulación normativa, así como de una reorganización hacendaria, se creó el Departamento de Contraloría dependiente del Ejecutivo Federal y con el mismo nivel de competencia de la Secretaría de Hacienda, lo que sin duda representó una verdadera reforma estructural del Estado puesto que se instrumentaban métodos de vigilancia (como la concentración de cuentas con sus respectivos justificantes, visitas, revisión de operaciones en campo) por un organismo técnico –dependiente del Presidente de la República- con autoridad y autonomía respecto de todos los demás órganos que conformaban al Ejecutivo Federal, ya que anteriormente, la Secretaría de Hacienda manejaba los recursos públicos y al mismo tiempo llevaba a cabo la revisión de sus propios actos.

No obstante lo anterior, para finales de 1932, con las reformas a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, se suprimió el Departamento de Contraloría transfiriéndose nuevamente sus funciones a la Secretaría de Hacienda, aduciéndose en la iniciativa de reforma que la unidad administrativa último citada se veía impedida en sus funciones en virtud de que carecía de la información necesaria para orientar la política hacendaria del gobierno³².

³² Ibidem. pp. 15-18

Ya para 1946, dado el crecimiento poblacional, el incremento de las demandas sociales y la complejidad de la administración pública, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y con ella se fundó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, privándose a la Secretaría de Hacienda de algunas de sus facultades de control y trasladándolas a la nueva dependencia cuya justificación fue la necesidad de establecer una más estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo relativo a la construcción de obras y la administración de los bienes nacionales, encomendándosele además la intervención en las adquisiciones de toda clase (dando a conocer a las oficinas compradoras de las dependencias los lineamientos generales y procedimientos a observar, fijar los tipos de mercancías destinadas al uso o consumo del gobierno federal, fijar las bases que normaran la celebración de contratos, organizar un laboratorio para comprobar la calidad de las mercancías, etc.) y, la realización de estudios que mejoraran la organización de la Administración Pública³³.

Posteriormente, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada a finales de 1958, redujo una vez más las atribuciones de la Secretaría de Hacienda al verse compartidas con la creación de la Secretaría de la Presidencia, y con la transformación de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la del Patrimonio Nacional.

Derivado de ello, se constituyó un sistema triangular de control –esquema al que se dio en llamar el “triángulo de la eficiencia”-, en donde a *grosso modo* mencionaremos que, Hacienda tenía facultades relacionadas con deuda pública, proyecto y cálculo de ingresos y egresos, control y vigilancia del ejercicio del presupuesto, autorización de actos y contratos contraídos por el gobierno federal (esto con la intervención de las otras dos

³³ Lanz, José Trinidad, op. cit., pp. 346-355

dependencias citadas), dictaminación de las medidas administrativas sobre responsabilidades de los servidores públicos. Presidencia, contaba con las funciones de elaboración del plan general de gasto público e inversiones del poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, y coordinación, planeación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado, y para 1959 quedó a su cargo el control administrativo de las entidades paraestatales –excepto de las instituciones de crédito, seguros y organismos auxiliares de crédito-; y en cuanto a la Secretaría del Patrimonio Nacional, seguían siendo de su competencia la intervención en toda clase de adquisiciones y obra pública, e incluso enajenación de bienes inmuebles federales. Facultades que más tarde en la segunda versión de la Ley para el Control de 1966, quedaron ajustadas y precisadas al ámbito de competencia respectivo³⁴

El esquema anterior, fue disuelto con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976 –en el marco de la reforma en la estructura de la administración pública federal y la emisión de su Ley Orgánica-, que conjuntó las funciones de planeación, presupuestación y control de gasto público, con lo que el control tendió nuevamente a concentrarse.

2.3.4 Creación de la SECOGEF.

En 1983 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como principal instrumento de un patrón de conducta para la renovación moral de los funcionarios públicos y el reordenamiento administrativo, ante la necesidad del Estado de adoptar medidas para que un órgano en particular dirigiera un régimen disciplinario y de control

³⁴ *Ibidem* pp. 392-412.

estricto, a efecto de supervisar el conjunto de funciones que por ley correspondía ejecutar a los servidores públicos, a través de acciones preventivas y de fiscalización, verificación, control y evaluación que aseguraran la adecuada –si no es que óptima- administración de los recursos públicos, así como para coadyuvar a alcanzar los objetivos y metas del gobierno federal, en un afán de desarrollo administrativo. Para ello, dicha Secretaría asumió atribuciones de la de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto (disuelta) y de Comercio, con injerencia en las contralorías de las dependencias y entidades de la administración pública federal, e incluso de los gobiernos estatales (a través de acuerdos de coordinación), delegados y comisarios públicos, y auditores externos.

2.3.5 Nacimiento de la SECODAM (hoy Secretaría de la Función Pública).

En diciembre de 1994, en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se modificaron el nombre y las atribuciones de la SECOGEF, para quedar como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), reuniéndose en una sola Dependencia la responsabilidad normativa de los procesos de las adquisiciones, arrendamientos y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas; almacenes, enajenaciones, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles; así como la de administrar y conducir la política inmobiliaria del Gobierno Federal e inspeccionar y vigilar la observancia de la normatividad. Asimismo, se buscaba que dicha instancia promoviera el desarrollo administrativo en la administración pública federal, a propósito de lo cual más adelante (mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996) se fortalecieron sus atribuciones.

El 10 de abril de 2003, con motivo de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal³⁵, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adicionó la Ley de Planeación) cambiando la denominación de la SFCODAM por la de Secretaría de la Función Pública, adicionándole las atribuciones de dirigir, organizar y operar el sistema de servicio profesional de carrera en la APF; así como aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades y sus modificaciones, y establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal. Con ello, se pretende que la Dependencia coadyuve a consolidar un nuevo concepto de la función pública.

2.3.5.1 Los Órganos Internos de Control, dependientes de la SECODAM, hoy SFP.

Con motivo de las reformas a los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 62, fracción I, de la Ley de las Entidades Paraestatales, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, para dotar a las Contralorías Internas de entidades y dependencias de la autonomía requerida para el mejor desarrollo de sus funciones, se produjeron cambios significativos como lo siguientes

- Se facultó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover a los Titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y con ello reforzar el vínculo

³⁵ Este servicio ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas en su *Manual del Servicio Civil* como el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación. Esto, implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecen requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones. Procedimientos que se refuerzan con la formación continua, donde el desempeño a evaluarse es apoyado por una capacitación permanente que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones. (FUNE, *Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Servicio Público Profesional del 16 de octubre de 2002, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Estudios Legislativos.*)

funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Se determinó que los Órganos Internos de Control serían parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales y que sus funciones tendrían por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad, desarrollando sus funciones conforme a los lineamientos que emitiera la Secretaría citada.
- Se estableció que los titulares de dichos Órganos y de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, dependerían jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrían el carácter de autoridad, y realizarían la defensa jurídica de las resoluciones que emitieran en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.
- Se le dieron atribuciones directas a los Órganos Internos de Control de las entidades paraestatales para recibir quejas, investigarlas y, en su caso, determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la dependencia o entidad, e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia.
- Se reformaron los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los que se determinó, entre otras acciones, que la Contraloría Interna de la dependencia o entidad aplicaría las sanciones económicas, y que sería competente para imponer sanciones disciplinarias.

De lo anterior, destaca que las Contralorías Internas de entidades y dependencias de la administración pública federal, ya no dependerían de los titulares de éstas, sino que trabajarían con sus recursos como órganos internos de control siguiendo las directrices de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –rindiéndole cuentas a ella-, a efecto de tener autonomía respecto de los organismos que fiscalizaban, operando como unidades de apoyo a la función directiva de una dependencia o entidad que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos, y la efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos institucionales, y proponiendo recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones.

3. EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Las modificaciones anteriormente señaladas, demandaron adecuar la estructura y organización de la Contraloría General de la C.F.E. –entidad que para efectos del trabajo que se expone se ha elegido como caso específico-, para responder con eficiencia y eficacia a los nuevos compromisos establecidos. El 26 de febrero de 1997, el Titular de la SECODAM nombró al primer Contralor Interno en Comisión Federal de Electricidad bajo el nuevo esquema de operación, y designó a los responsables de las áreas de Auditoría, Denuncias y Responsabilidades, Inconformidades, Quejas y Atención Ciudadana y, Evaluación de la Gestión. A partir de esa fecha, se trabajó en definir una estructura que respondiera principalmente a los propósitos de contar con una organización moderna y funcional acorde a las profundas reformas que tuvieron los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades del sector público, en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como en promover la descentralización administrativa del Órgano Interno de Control, apoyándose en 14 áreas regionales, en congruencia con la estructura operativa de C.F.E., de manera que el desempeño de sus funciones fuera más eficiente y con un mayor acercamiento a las áreas de la entidad en el interior del país, así como con los usuarios de sus servicios, en concordancia con el programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

La estructura propuesta, con las áreas antes mencionadas, así como con la incorporación de 14 Contralorías Regionales, se presentó ante la Junta de Gobierno de la entidad en octubre de 1997, siendo dictaminada favorablemente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo en febrero del año siguiente.

3.1 Área de Inconformidades del OIC en la C.F.E.

El Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigente aún a pesar de su cambio de denominación, establece en su artículo 47, fracción IV, que corresponde a los Titulares de Responsabilidades recibir y resolver las inconformidades presentadas por actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y realizar cuando lo considere conveniente investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones respectivas; no obstante, en el caso de Comisión Federal de Electricidad, y dada la estructura aprobada para su Órgano Interno de Control, esta labor la realiza su Área de Inconformidades, sin óbice de que, en apego al propio Reglamento Interior invocado, las resoluciones emitidas las signa el Titular de Responsabilidades.

Así pues, el Área de Inconformidades, como lo establece el Manual de Organización del Órgano Interno de Control en C.F.E., básicamente, atiende, conoce y resuelve las promociones interpuestas; solicita a las áreas responsables de los presuntos incumplimiento a las leyes de la materia información y documentación necesarios para el análisis y resolución de las inconformidades recibidas; instruye los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, de conformidad con las leyes de la materia, y los somete a la consideración del Titular de Responsabilidades; solicita participación de las Contralorías Regionales en los asuntos que ameriten investigación respecto del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución o supervisión de obra pública; informa al área competente de la SECODAM respecto de los

proveedores, contratistas o prestadores de servicios que se encuentren en los supuestos de los artículos 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 51 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas³⁶; fijar lineamientos a las Contralorías Regionales respecto del procedimiento a seguir en los casos en que los inconformes interpongan ante ellas sus promociones, así como quejas derivadas del incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con la entidad; evaluar periódicamente la incidencia de casos en los que se promueven inconformidades en los procesos licitatorios y las que resultan procedentes, detectar las áreas en las que se presenta el mayor número de ellas, e inventariar las irregularidades o deficiencias más comunes en las que se incurre, e informar lo correspondiente al Titular del Órgano Interno de Control; coordinar reuniones conciliatorias entre proveedores, contratistas o prestadores de servicios y las áreas de la entidad, con el fin de dirimir controversias suscitadas con motivo del incumplimiento de los contratos celebrados con ella; y, vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por la SECODAM en esta materia.

3.1.1 Marco de Actuación.

Para el desarrollo y cumplimiento de la tarea específica de atención y resolución de inconformidades, que es el tema que nos ocupa, el Área de Inconformidades del Órgano Interno de Control en la C.F.E. cuenta, básicamente, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y su Reglamento; Ley Federal de Entidades Paraestatales, y su Reglamento; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de

³⁶ “Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes: ...” (XI fracciones para la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y IX fracciones para la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.)

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y su Reglamento; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y su Reglamento; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; Código Federal de Procedimientos Civiles; Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad; Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de C.F.E.; Criterios, circulares, manuales, boletines y guías vigentes, emitidos por SECODAM, hoy SFP; demás disposiciones legales externas e internas aplicables a la función y actividades de la entidad.

3.1.2 Procedimiento de Inconformidades.

La figura de la *inconformidad* constituye un medio de defensa previsto en las leyes que a continuación se mencionan, con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses por actos que consideran son llevados a cabo por las dependencias y entidades de la administración pública federal en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación en las materias objeto de dichas leyes.

Tal figura significa la posibilidad de que con una sola manifestación de hechos por parte de un particular, se pueda corregir alguna actuación irregular, desviación normativa o algún efecto derivado de la corrupción, independientemente de las sanciones disciplinarias a que los servidores públicos involucrados se hagan acreedores previa determinación de sus responsabilidades por el área competente; asimismo, permite verificar si en los

eventos convocados se aseguraron o no las mejores condiciones de contratación disponibles para el Estado, como lo ordena la Constitución de nuestro país.

El procedimiento de Inconformidades se encuentra regulado por el Capítulo Séptimo, Título Primero, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente, y Título Quinto, Capítulo Segundo de su Reglamento, así como por el Título Octavo, Capítulo Primero, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y Título Quinto, Capítulo Segundo de su Reglamento; asimismo, se cuenta con la supletoriedad del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, el Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo disponen los propios cuerpos legales primero aludidos en sus artículos 11 y 13 respectivamente.

A continuación, se menciona básicamente en qué consisten las acciones que se realizan para la atención de *inconformidades*. El procedimiento inicia cuando el *inconforme* (persona física o moral) proveedor, contratista o prestador de servicios, presenta su escrito de promoción ya sea ante el Órgano Interno de Control en la C.F.E. en sus oficinas centrales de la ciudad de México, o bien en sus oficinas regionales (14)³⁷, que se ubican en cada una de las sedes de las Divisiones de Distribución de Comisión Federal de Electricidad, o en una ciudad próxima a ellas, debiendo dichas oficinas remitirlas inmediatamente al Área de Inconformidades en el D.F., toda vez que su atención, desahogo y resolución son centralizados, ya que ni el Reglamento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ni el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de

³⁷ Ubicadas en las ciudades de Mexicali, B.C., Hermosillo, Son.; Gómez Palacio, Dgo.; Monterrey, N.L.; Tampico, Tamps.; Distrito Federal, Puebla, Pue.; Xalapa, Ver.; Mérida, Yuc.; Oaxaca, Oax.; Cuernavaca, Mor.; Morelia, Mich.; Guanajuato, Gto.; y, Guadalajara, Jal.

Electricidad otorgan facultades a los titulares de las oficinas regionales para ello.

Acto seguido, se verifica que el escrito reúna los requisitos de procedibilidad que establecen los artículos 65 a 67 de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 83 a 85 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como otros de tipo jurídico³⁸; si es el caso que una vez apercibido el firmante del escrito de inconformidad de que debe subsanar alguna deficiencia en el mismo -acorde a los artículos 71 del Reglamento de la primera Ley anteriormente citada, y 219 del Reglamento de la segunda- en el tiempo que se le otorga, y no lo hace, su inconformidad en desechada en términos de las propias leyes de las materias respectivas, sin perjuicio de que de conformidad con las facultades que dichos ordenamientos conceden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –hoy de la Función Pública–, el Órgano Interno de Control inicie una investigación de oficio de los presuntos actos irregulares en los procedimientos de contratación respectivos.

En el caso de que proceda el desahogo de la promoción presentada, el Área de Inconformidades corre traslado del escrito y de la documentación soporte adjunta, al área convocante de C.F.E. del procedimiento de contratación³⁹ impugnado, solicitándole un informe previo de la situación actual del concurso, así como un informe circunstanciado o de hechos con copia de toda la documental relativa a dicho procedimiento, cuestionándola acerca de la posibilidad de la suspensión del evento en función del perjuicio al interés social que se pudiera ocasionar con tal medida, o bien si de ordenarse se pudieran

³⁸ Requisitos de tipo jurídico como la competencia de la Unidad Administrativa a la que es presentada la promoción, la falta de firma en el escrito, o que ésta se trate de un facsímil, la falta de interés jurídico del promovente en el asunto que plantea, etc., casos para los cuales existen criterios emitidos por la SF/ODAM, hoy SEP, así como jurisprudencia aplicada por analogía.

³⁹ Licitación Pública Nacional, Licitación Pública Internacional, Invitación a cuando menos tres personas, o Adjudicación Directa (artículos 26 y 28 de la LAASSP, y 27 y 30 de la LOPSRM).

contravenir disposiciones de orden público, no obstante, es facultad de la autoridad suspender automáticamente el evento sin cuestionar a la entidad, si se advierten claramente en él actos contrarios a las disposiciones de ley, hasta en tanto se emita la resolución conducente al asunto planteado; una vez que el área correspondiente de la entidad se ha pronunciado respecto de la suspensión del evento que convocó, ésta se decreta si es que la entidad no presentó argumentos en oposición, o bien para concederse al inconforme, se le requiere la presentación ante el Área de Inconformidades de la fianza contemplada en las leyes de la materia⁴⁰ para garantizar los probables daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con tal medida. Posteriormente, en el supuesto de que exista uno o varios licitantes ganadores en el evento, y no sea el mismo o los mismos inconformes, se hace de su conocimiento el escrito de inconformidad y su soporte, a efecto de que manifieste (n) lo que a su derecho e intereses convenga al respecto –con lo que se evita dejarlo en estado de indefensión-, aportando las pruebas que en su caso considere (n) necesarias, estando asimismo en posibilidad de presentar la contrafianza que mencionan las leyes en cita a fin de que la autoridad levante la suspensión concedida al promovente por el pago de la garantía conducente.

A continuación, una vez reunida la documental proporcionada por las partes involucradas en el hecho controvertido, el Área de Inconformidades procede a estudiar, cruzar y analizar la información del desarrollo del procedimiento de contratación, con el parámetro de la normatividad aplicable y los argumentos vertidos por escrito, para formar su juicio en relación a la presunta actuación irregular del área convocante y por ende al presunto agravio causado al o los inconformes; en caso de que dicha información no baste para formar un juicio adecuado y apegado a derecho, con la supletoriedad del Código Federal

⁴⁰ Artículos 68, último párrafo de la LAASSP; y 86, último párrafo de la LOPSRM.

de Procedimientos Civiles se procede a efectuar consultas técnicas a instancias públicas o privadas relacionadas con la materia que se analiza, para coadyuvar a mejor proveer la resolución que será emitida. Derivado de lo anterior, se elabora la resolución de ley, que se da a conocer a las partes involucradas, misma que en virtud de constituir un acto de autoridad⁴¹, *y como toda sentencia legal, ha de formularse con forma, congruencia, motivación y fundamentación, y exhaustividad*⁴², que de conformidad con las leyes de la materia, puede recaer en: la nulidad del acto o actos irregulares, estableciendo cuando proceda, las directrices necesarias para que se reponga conforme a la propia ley; la nulidad total del procedimiento de contratación; o, la declaración relativa a lo infundado de la inconformidad. Cabe señalar, que de igual forma, en el supuesto de que del análisis efectuado al asunto planteado se hayan desprendido irregularidades que sean objeto de iniciar otro tipo de procedimiento, copia del expediente es remitida ya sea al Área de Responsabilidades del mismo Órgano Interno de Control -en caso de que se trate de conductas de servidores públicos, y proceda ponderarse iniciarles un procedimiento de responsabilidades a efecto de determinar sanciones disciplinarias y/o pliegos de responsabilidades (sanciones económicas)-, o a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -en caso de que se trate de conductas por parte de particulares personas físicas o morales, también a efecto de determinarse sanciones disciplinarias y/o económicas (multas)-, o bien, si se tienen dudas fundadas acerca de la operación del área convocante, al Área de Auditoría del Órgano Interno de Control, a fin de detectar áreas de oportunidad de corrupción, posible daño patrimonial, o deficiencia

⁴¹ *Acto de autoridad* definido por Andrés Serra Rojas como: "... En política, aquel por el cual el Estado decide en un acto unilateral y a veces discrecional, la medida más eficaz para el logro de su interés supremo, siempre dentro de la esfera legal trazada por el mismo derecho positivo, pero sin sujeción a ningún poder superior" (Diccionario de Ciencia Política, UNAM-ICT, 1998, p. 10-Fomo 1)

⁴² En *Manual de Curso de Resolución de Inconformidades*, Dirección General de Inconformidades-SECODAM, 1997, p. 24

operativa.

4. DEFICIENCIAS DERIVADAS DEL MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN EN LA ATENCIÓN DE INCONFORMIDADES.

4.1 Definición del Acto Administrativo.

A continuación, en función de abordar la problemática experimentada por la sustentante en el campo referido, se hace menester la reflexión del significado de los actos administrativos emanados de la administración pública federal en relación con la sociedad a la que sirve; en virtud de ello, cabe señalar que, derivado de las funciones y actos jurídicos del Estado, y en particular, la actividad administrativa, la cual se realiza con motivo de su finalidad principal, que es la de procurar el bien común y dar satisfacción al interés general, la administración pública se plasma en una intensa actividad que se traduce en un sinnúmero de actos de distinta naturaleza, creadores todos ellos de derechos y deberes, imponiendo el Estado unilateralmente cargas y obligaciones a los particulares y disponiendo de medios coactivos para cumplimentarlos, constituyéndose asimismo en un creador de derechos, en base a actos jurídicos y operaciones materiales.

El Estado, como orden jurídico, se adjudica la responsabilidad de los problemas sociales y se involucra en todos y cada uno de los actos de la sociedad, ello no arbitrariamente, sino en el afán de proteger el interés general mediante sus actos administrativos o decisiones ejecutorias que fluyen unilateralmente de su potestad pública o de órganos que son receptorios expresos de dicha prerrogativa de poder público dirigidos a la ejecución de la ley. Así, tenemos que, según los juristas, el acto administrativo, es "aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa. Siendo dicha función producto de la actividad

operativa.

4. DEFICIENCIAS DERIVADAS DEL MARCO NORMATIVO DE ACTUACIÓN EN LA ATENCIÓN DE INCONFORMIDADES.

4.1 Definición del Acto Administrativo.

A continuación, en función de abordar la problemática experimentada por la sustentante en el campo referido, se hace menester la reflexión del significado de los actos administrativos emanados de la administración pública federal en relación con la sociedad a la que sirve; en virtud de ello, cabe señalar que, derivado de las funciones y actos jurídicos del Estado, y en particular, la actividad administrativa, la cual se realiza con motivo de su finalidad principal, que es la de procurar el bien común y dar satisfacción al interés general, la administración pública se plasma en una intensa actividad que se traduce en un sinnúmero de actos de distinta naturaleza, creadores todos ellos de derechos y deberes, imponiendo el Estado unilateralmente cargas y obligaciones a los particulares y disponiendo de medios coactivos para cumplimentarlos, constituyéndose asimismo en un creador de derechos, en base a actos jurídicos y operaciones materiales.

El Estado, como orden jurídico, se adjudica la responsabilidad de los problemas sociales y se involucra en todos y cada uno de los actos de la sociedad, ello no arbitrariamente, sino en el afán de proteger el interés general mediante sus actos administrativos o decisiones ejecutorias que fluyen unilateralmente de su potestad pública o de órganos que son recepcionarios expresos de dicha prerrogativa de poder público dirigidos a la ejecución de la ley. Así, tenemos que, según los juristas, el acto administrativo, es "aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa. Siendo dicha función producto de la actividad

del Estado"⁴³; "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"⁴⁴; "El acto administrativo, como el jurisdiccional, es un acto de aplicación del derecho al caso concreto, pero en él, la autoridad correspondiente es parte de la relación jurídica concreta que realiza con fundamento en la norma abstracta."⁴⁵

Derivado de lo anteriormente citado, se entiende que la teleología del acto administrativo, es en esencia la utilidad pública, y asimismo no una finalidad distinta a las que enuncian las leyes ni que obedezcan a otros objetivos ajenos a esta naturaleza.

Es decir, el órgano administrador se ubica en una situación de deber para cumplir la asignación prevista por el derecho de determinados poderes de incontinencia jurídica, por lo tanto al ejercer los referidos poderes, éstos han de orientarse por el fin propio del servicio a su cargo, despojándose de toda idea ajena que pueda desorientar su línea de conducta "La determinación (del acto administrativo) debe hacerse en cada caso de conformidad con las reglas establecidas por el legislador"⁴⁶, por lo que puede decirse que si bien se vigila la satisfacción del interés general, éste queda dentro de la competencia de la autoridad que realiza el acto, por medio de los instrumentos que la ley establece, y no por ningún otro medio, ya que de ser así, se degeneraría la finalidad de tal acto.

⁴³ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 1967, p. 119.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 1979, p. 226

⁴⁵ Campillo Sánchez, Antonio G., *El Notario y la Jurisdicción Voluntaria*, 1965, p. 102.

⁴⁶ Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1974, p. 449.

En ese tenor, la administración pública desarrolla siempre su actividad bajo el manto de la norma jurídica, sin embargo, podría decirse que varía la proporción en que se encuentra el límite de dicha actividad: en algunos casos, se encuentra precisado con exactitud lo que debe hacer el órgano administrativo, otras veces, los órganos administrativos se mueven con relativa libertad, ya que la ley no especifica lo que debe hacer en determinados supuestos, clasificando la doctrina a los primeros -según los estudiosos del derecho- como actos reglados o vinculados, y a los segundos, como discrecionales.

Según se entiende, el acto normado constituye la mera ejecución de la ley, la cual determina exactamente a la autoridad competente si ésta debe y puede actuar, y cómo hacerlo, estableciendo en definitiva los lineamientos de la actividad administradora. "Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o en fin qué contenido va a dar a su actuación"⁴⁷. Esto es, al conceder el ordenamiento jurídico facultad discrecional a la autoridad encargada de realizar un acto, tal facultad se refiere más que a la realización del acto en su totalidad, solamente a una parte de los elementos del mismo, de este modo, ocurre que la ley otorgue facultad discrecional para determinar si existe motivo que provoque la intervención de la autoridad, pero desde luego, obliga a ésta a realizar un acto determinado, resultando no obstante que, según los estudiosos del derecho, en estos casos no existe una línea perfecta entre el acto obligatorio y el acto discrecional.

Así pues, es de asumirse que los actos, actuaciones materiales, la actividad y las decisiones emanados de la administración pública, deben ajustarse al mandato de las

⁴⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 2002, p. 342

leyes, siendo el instrumento de concretización de las finalidades públicas, sirviendo con justicia, traduciendo en ejecución material o hechos los mandatos contenidos en las normas legales, así, con la intervención de la administración pública en diversas esferas, se hace necesario que ésta se enmarque en el principio de legalidad con absoluto respeto a las garantías, libertades y derechos de los ciudadanos. El "principio de legalidad tal como hasta ahora ha sido entendido, es el resultado del estado de derecho. Pero esa legalidad es, más que nada de carácter formal; se trata de ver simplemente si la acción de la administración está acorde con la letra de las leyes que le son aplicables"⁴⁸. En relación con lo anterior, cabe acotar lo que el autor europeo del siglo XIX, Bonnín, sostenía, cuando planteó a la administración pública como una ciencia, en el sentido de que "la administración es el resorte que debe hacer sentir al hombre la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno"⁴⁹,

En esa tesitura, para el caso concreto que aquí se pretende exponer, es de analizar que en el marco de la administración pública federal en México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, vigentes, publicadas en enero de 2000, las cuales regulan las compras de bienes, y contratación de servicios y de obra, presentan una problemática con la cual se enfrentan las unidades administrativas que dan atención y respuesta a promociones denominadas *inconformidades* presentadas por particulares (proveedores o contratistas) participantes en los procedimientos de contratación convocados por dependencias y entidades de la administración pública federal, efectuadas en defensa de sus intereses afectados por la instancia gubernamental responsable de dichos

⁴⁸ Escola, Héctor Jorge, *El Derecho Administrativo y su Problemática Actual*, en *La Ley Revista Jurídica Argentina S.I.* 1970, p. 1533.

⁴⁹ Bonnín, *Compendio Principios de Administración*, en *Revista de Administración Pública (R.A.P.) I.N.A.P.*, 1982.

procedimientos en contravención a esas leyes que los regulan, ante la Secretaría de la Función Pública

Dichas unidades administrativas, realizan sus labores sustantivas y toma decisiones en el marco legal que estrictamente se les confiere para ello, es decir, principalmente los cuerpos normativos referidos, así como sus reglamentos y sus legislaciones supletorias, con la salvedad de que, según la experiencia lo ha demostrado, dicho marco legal y normatividad aplicables no cubren por completo su regulación, de tal manera que se hace necesario que en la actividad normal y toma de decisiones cotidiana se llegue a la discrecionalidad del personal del área, que en este caso no sería lo deseable, toda vez que pueden llegar a trastocarse los derechos o intereses de los mismos particulares que pueden considerar que la autoridad administrativa decide parcial, subjetiva, o ilegalmente en su perjuicio, o incluso determinar impedir que el acto administrativo emitido produzca sus efectos ya que a su juicio no reúne los elementos legales necesarios, puesto que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles en tanto que existen derechos particulares que la administración pública se encuentra obligada a respetar, o que sólo pudiera afectar a través del cumplimiento previo de determinados requisitos legales. Es decir, los actos emanados de la administración pública implican una limitante de su actividad en cuanto a que no pueden transgredir o lesionar la esfera de derechos de particulares, sin que en su caso, para ello medie una justificación legal suficiente, acorde al artículo 16 Constitucional⁵⁰

4.2 Consideraciones de la problemática presentada en la atención de Inconformidades.

⁵⁰ Art. 16 CPEUM. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." (Primer párrafo).

En el procedimiento antes aludido de resolución de inconformidades, se presenta una problemática consistente, toda vez que no obstante que el mismo se ha de llevar a cabo bajo los procedimientos marcados en el marco legal respectivo, resulta que dicho marco legal y normatividad aplicables no cubren por completo su regulación, de manera tal que se hace necesario que en la actividad normal y toma de decisiones cotidiana se llegue a la discrecionalidad del personal del área, que como ya se manifestó no es lo deseable para el caso en particular, puesto que decisiones tomadas en favor de la salvaguarda del interés público pueden afectar el derecho de los particulares -con la consecuente protesta de los mismos-, así como afectar la gestión y la imagen, normal y legal funcionamiento de la instancia gubernamental responsable de dirimir la problemática planteada.

En relación con ello, es de mencionarse que en un lapso relativamente corto de tiempo, se ha modificado la normatividad de las materias citadas, presuntamente con el propósito de eficientarla y optimizarla estableciendo cada vez mejores mecanismos de legalidad, transparencia y equidad, de forma tal que respondiera a las necesidades reales en el régimen de las adquisiciones, prestación de servicios y la contratación de obra pública y los servicios relacionados con la misma, que se llevan a cabo con el espíritu del artículo 134 Constitucional, y en concordancia con lo que, a propósito de ello, Bonnin autor del siglo XIX "presumiblemente del primer tratado de administración pública escrito con aspiraciones científicas" –según la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública en México-, sostenía en el sentido de que *"la administración es una potencia transformadora porque arregla, corrige y mejora cuando existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas"*⁵¹. Sin embargo, en la experiencia cotidiana se comprueba que con esta pretensión de arreglo, corrección y

⁵¹ Bonnin, op. cit., p. 81.

mejora, se descuidan partes o detalles de la materia que se pretende regular, por lo que no se surte el concepto del mismo autor, vertido en párrafos precedentes, en el sentido de que con las determinaciones administrativas debe hacerse sentir a la sociedad la *sabiduría del gobierno*. A propósito de lo cual, puede mencionarse lo que el autor Fernando Serrano Migallón, señala respecto de que "la administración pública como instrumento de gobierno debe ser buena y útil para el ciudadano que tiene que hacer uso de ella; debe ser además clara y ágil, señalar en forma específica los mecanismos necesarios para su empleo, el cómo, el dónde y el cuándo."⁵²

A continuación, se señalarán algunos aspectos sintomáticos detectados en las leyes que regulan las contrataciones de la administración pública federal, que son causa común de discusión, controversia, discrepancia y discrecionalidad en la aplicación de los preceptos de dichos ordenamientos, en el ámbito del procedimiento administrativo de atención, investigación y desahogo de las resoluciones a inconformidades interpuestas, en particular en el Órgano Interno de Control en la C.F.E.

4.2.1 Imprecisiones o ambigüedades en el marco normativo, algunas consecuencias.

Se entiende por "*imprecisión*", según lo define el Diccionario Enciclopédico Larousse, como algo *de poca precisión, impreciso, indefinido*; y por "*ambigüedad*", según la enunciación en el mismo, como *calidad de ambiguo, confuso, que participa de dos naturalezas diferentes*. Ahora bien, en párrafos subsecuentes, se ejemplifica cómo estas definiciones se surten en el caso de algunos preceptos legales relativos a la regulación de los procedimientos de contratación referidos, así como cuáles son las consecuencias

⁵² Serrano M., Fernando, *El Particular frente a la Administración*, p. 51.

que ello conlleva para el procedimiento administrativo de inconformidades, y por lo tanto para la gestión de la unidad administrativa resolutora.

4.2.1.1 Criterio de evaluación de ofertas.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, confieren a las dependencias o entidades convocantes de los procedimientos de contratación, en sus artículos 36 y 38, respectivamente, la atribución de evaluar las proposiciones que los licitantes participantes les presentan, comparándolas con los requisitos que previamente fueron estipulados en las bases del procedimiento licitatorio, y determinar si son susceptibles o no de adjudicación de un contrato con el sector público federal. Sin embargo, en ambos artículos, se incluye la manifestación siguiente:

*"No serán objeto de evaluación, las condiciones establecidas por las convocantes que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación; **así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas. La inobservancia por parte de los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar su propuesta.**"*

El supuesto anteriormente transcrito, tiene su antecedente en el punto 1.6 de los *Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas*⁵³ -que quedó sin efectos luego de la entrada en vigor el 19 de septiembre de 2001 de los Reglamentos de las leyes aludidas, puesto que, presumiblemente, se pensó que la nueva normatividad emitida al efecto incluía lo ahí dispuesto-, que esencialmente señalaba que debían eliminarse, o en su defecto,

⁵³ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1996, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

hacerse patente que no era indispensable su cumplimiento, requisitos como la utilización de sobres de colores para presentar las ofertas; la protección de los datos con cita adhesiva transparente; la presentación de ofertas engargoladas o encuadernadas; presentar varias copias de las propuestas; y, en general, cualquier requisito no esencial para el objeto de las bases, evidentemente con el antecedente trivial de lo antes ennumerado.

Ahora bien, no obstante la esencia que presumiblemente pretendió dársele al precepto antes reproducido, en el sentido de no tomar en cuenta para la evaluación de las propuestas el incumplimiento de requisitos materialmente sin importancia, se tiene que por su desafortunada redacción, la hipótesis es susceptible de "manipularse" por no ser precisa y puntual, puesto que se presta a la ambigüedad de que lo que para la parte convocante (que representa los intereses públicos) constituye en la oferta de un licitante un incumplimiento a las condiciones de bases que afecta su solvencia, para la parte del particular o licitante (que representa sus propios intereses, se enfrenta a sus competidores, y pretende vender o contratar por importantes sumas económicas con el sector público) no constituye incumplimiento importante digno de considerarse como para desechar su oferta, toda vez que realmente en las leyes de las materias respectivas no se define el parámetro de "otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, no afecte la solvencia de las propuestas".

De tal suerte, que un importante número de las promociones recibidas (se podría decir que alrededor del 65%, según la experiencia personal de la sustentante en cinco años de labor) en el Área de Inconformidades del Órgano Interno de Control en la C.F.E., derivan del desacuerdo de los particulares del desecharse de sus ofertas en la etapa de

evaluación, ya sea técnica o económica, por considerar que los requisitos que se determinó incumplieron no afectaban su solvencia y por lo tanto eran susceptibles de ser adjudicadas, inconformidad que en sentido estricto no debería acontecer si la normatividad fuera clara. En ese sentido, ante la imprecisión o ambigüedad de las leyes, el área resolutoria –que no es perito técnico ni económico- ha de determinar en apego a derecho, al buen criterio, y al sentido común, así como valerse de precedentes similares si los hubiere, si en efecto lo que el licitante dejó de cumplir representaba para el conjunto de la oferta que ésta ya no fuera solvente o factible de aceptarse, determinación que en muchos casos, al no ser favorable para el particular inconforme, genera la interposición de recursos de revocación o amparos en contra de la resolución emitida, que entorpecen tanto la función normal del Área de Inconformidades, como el desarrollo del evento licitatorio, puesto que la primera dedica recursos y horas hombre a volver a resolver sobre un asunto que en su momento dio por concluido, y para la segunda constituye incertidumbre con respecto a la validación del procedimiento que llevó a cabo y que muchas veces ya contrató y pagó, al igual que para otro u otros proveedores o contratistas que tal vez ya fueron ganadores en dicho concurso.

A manera de ilustrar la problemática referida, en función de la experiencia particular de la sustentante, podría citarse el ejemplo concreto de las inconformidades en que los licitantes impugnan el desechamiento de sus propuestas de obra pública en virtud de no haber indicado en sus formatos técnicos la integración de sus cuadrillas de trabajo como les fue solicitado, argumentando que ello no produce su insolvencia ya que dicha información puede obtenerse de los anexos denominados *Listado de Mano de Obra* y *Programa de Ejecución de los Trabajos*, no obstante lo cual, si bien ellos le dicen al área convocante qué categorías de personal van a emplearse en la obra y qué trabajos van a

realizarse, no le precisa cuántos ni qué personal va a llevarlos a cabo en cuadrilla, en función de los rendimientos propuestos por el propio licitante, lo que además, de intentarse, representaría que las áreas convocantes *hicieran* o *dedujeran* la oferta, lo que de ninguna manera le da certidumbre puesto que de no convenirle en un momento dado el contratista podría aducir que esa situación no fue lo que propuso, toda vez que no se encuentra explícito en el documento de su oferta, y en base a ello incumpliera una vez contratado.

4.2.1.2 Aplicabilidad de la fianza de garantía por suspensión del concurso, en caso de perjuicio al interés social.

Las mismas leyes de las materias citadas, contemplan en sus artículos 68 y 86, respectivamente, que durante la investigación de los hechos la *Contraloría* podrá suspender el procedimiento de contratación impugnado, según lo disponen sus fracciones I y II cuando:

- I. Se advierta que existan o pudieren existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o a las que de ella deriven, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudiera producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate, y*
- II Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público. La dependencia o entidad deberá informar dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la suspensión, aportando la justificación del caso, si con la misma no se causa perjuicio al interés social o bien, se contravienen disposiciones de orden público, para que la Contraloría resuelva lo que proceda."*

Derivado de lo anterior, puede desprenderse fundadamente que la suspensión del desarrollo de los concursos se encuentra sujeta a la implicación que tenga respecto al

*interés social*⁶⁴, es decir, se da por entendido que para la autoridad resolutora lo que debe prevalecer durante la investigación de la controversia, es dicho interés superior, en relación con el fin último de la administración pública de velar por el bien público, es decir, en el caso de Comisión Federal de Electricidad, si por ejemplo, con la suspensión del evento se pone en riesgo el servicio público de energía eléctrica en la península de Baja California, puesto que el concurso se trata de contratar trabajos de mantenimiento en redes de conexión que pudieran colapsar, o si de no adquirirse en el tiempo programado productos químicos para el tratamiento del sistema de enfriamiento de una Central Termoeléctrica ésta tuviera que ponerse fuera de servicio, tener daños irreversibles o incluso provocarse riesgo de accidente en las instalaciones, es a todas luces evidente que el área resolutora no decretará la suspensión del concurso.

No obstante lo anterior, los artículos referidos también establecen, inmediatamente después de las fracciones transcritas, lo siguiente:

“Cuando sea el inconforme quien solicite la suspensión, éste deberá garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Contraloría, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida; sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión.”

Es de señalarse que con la adición del texto recién citado, el artículo, en su parte conducente, resulta ambiguo, toda vez que por un lado parece privilegiarse el interés social por encima de cualquier otro, incluyendo el particular, y sin embargo por otro lado, deja de prevalecer el mismo interés social para concederse a los particulares la suspensión del evento a cambio de una fianza, cuya garantía de daños y perjuicios

⁶⁴ *Interés Social* entendido como *interés general*, como el interés de la colectividad, por el que vela el Estado y sus instituciones.

resulta a su vez cuestionable puesto que, de conformidad con los artículos 73 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 220 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *no será menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme y, cuando no sea posible conocer dicho monto, del presupuesto autorizado para llevar a cabo la adquisición, arrendamiento o servicio (la obra o servicio).*

Esto es, si partimos de la idea de que –creo yo– el interés social, por ser un interés superior y representar el bien común, no es “medible”, cualquier fianza resultaría insuficiente para garantizar el daño que se le provocara, y al mismo tiempo, hay que considerar que en los casos anteriormente ejemplificados, dada la importancia de las funciones de la Comisión Federal de Electricidad, así como de otras entidades y dependencias, el daño a su infraestructura con un elevado valor económico, amén del social, o el perjuicio a su operación, no se vería “pagado” o subsanado con una fianza del 10 o 30% de una oferta o de un presupuesto asignado para un proyecto en particular

4.2.2 Lagunas en el marco normativo, algunas consecuencias.

Según el diccionario citado en párrafos precedentes, se entiende por “Laguna” la interrupción en el texto de un escrito; lo que falta para que una cosa sea completa; y, *según el Diccionario Jurídico Mexicano*⁵⁵, *conforme a su etimología, significa falta connotando la idea de insuficiencia, defecto, carencia, ausencia, en la literatura jurídica se entiende por laguna la circunstancia en que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica (caso, controversia); situación que*

⁵⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1995, p. 1921 Tomo III.

asimismo se surte en el caso que a continuación se ejemplifica.

4.2.2.1 Fianza de garantía por suspensión del concurso, y contrafianza.

Si bien es cierto que las leyes de las materias respectivas, contemplan la figura de la fianza como garantía a daños y perjuicios ocasionados por la suspensión solicitada del concurso que se impugna por presuntamente contravenir las disposiciones de dichos cuerpos normativos, también lo es que, hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, no han sido expedidos los "Lineamientos" que el mismo precepto antes mencionado señala, en los cuales se basaría la Contraloría para fijar su monto, de tal suerte que, materialmente, no hay una disposición que legitime que el área resolutora de la inconformidad requiera dicha fianza por el monto máximo del porcentaje establecido en las leyes (30% de la oferta del inconforme o del presupuesto asignado a la convocante), pues sin óbice de que la autoridad estimara que los daños o perjuicios producidos pudieran garantizarse con ese 30%, el particular promovente --quien ha de presentar tal fianza-- pudiera aducir que el área administrativa le causa agravio y lesiona sus derechos toda vez que no hay lineamiento u ordenamiento que fundamente su proceder, lo que llevado al extremo de un amparo, sería caso perdido para la instancia pública, pues resulta cierto.

A mayor abundamiento sobre la cuestión de la fianza de garantía por suspensión del concurso, también se encuentra otra laguna en las leyes en lo relativo a su contraparte o *contrafianza*, la cual, como del párrafo conducente ya citado de los artículos 68 y 86 de las leyes de las materias respectivas se desprende, representa la posibilidad de que el tercero perjudicado en el concurso --es decir, otro licitante que tenga creada una expectativa de derecho, o bien ya se haya convertido en el ganador adjudicado del contrato-- por así convenir a sus intereses, "neutralice" la suspensión concedida al inconforme, presentando

una contrafianza por el mismo monto que el primero comprometió para que continúe el concurso o los actos derivados del mismo

Esta laguna se hace manifiesta en el momento en que no se trate de un solo tercero perjudicado, como genéricamente lo enuncian las leyes, sino que se trate de dos o más (en la experiencia de la sustentante por ejemplo, se han observado concursos que cuentan con desde dos hasta diecisiete ganadores, por licitación dividida en varias partidas, y por supuesto puede haberlos de más), situación en la que la unidad administrativa o autoridad resolutora, por sentido común podría determinar que el monto del instrumento de cuenta fuera dividido entre todos los terceros perjudicados (bajo el riesgo de que estrictamente no se ordena así por la norma), a efecto de cumplir con lo establecido en el precepto normativo respecto de *"contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza"*, no obstante lo cual pudiera darse el caso de que no todos los terceros perjudicados pudieran o quisieran hacer esa erogación, en mérito de lo cual no sería levantada la suspensión, por lo que los otros terceros que sí lo hicieron verían afectados sus derechos por otro particular, pero por un criterio determinado por una autoridad que, en sentido estricto, no está regulado en la ley, en contra de lo cual nuevamente pueden presentarse recursos o amparos sea por parte de dichos los terceros. Sin óbice de este razonamiento, en el Área de Inconformidades de C.F.E. lo que se ha practicado es solicitar la fianza a cada uno de los inconformes en base al presupuesto programado, y la contrafianza por el mismo monto de la fianza a cada uno de los terceros perjudicados, por criterio unilateral, bajo el riesgo de que en cualquier momento estos presenten los ya mencionados recurso o amparo en contra de tal determinación.

Asimismo, en virtud de no existir los "Lineamientos" que las leyes mencionan, no

considerarse en los reglamentos de éstas, ni encontrarse regulado en la normatividad supletoria que dichas leyes señalan, tampoco se tiene establecido específicamente lo siguiente con respecto a las fianzas de garantía: si se otorgarán a nombre del Órgano Interno de Control; si se otorgará a nombre de la dependencia o entidad; cómo se cuantificarán los daños o perjuicios ocasionados para acreditar el hacer efectiva la garantía; quién está facultado para cuantificar dichos daños o perjuicios; si se devuelve la diferencia en caso de que el daño o perjuicio sea sustantivamente menor a la fianza; si se devuelve o no la fianza de existir contrafianza.

4.2.3 Omisiones en el marco normativo, algunas consecuencias.

Por *omisión* se entiende, según el Diccionario Enciclopédico Larousse, *abstención de hacer o decir, olvido, descuido*, así como por *omitir* se entiende, *dejar de hacer una cosa, pasar en silencio una cosa, excluirla de lo que se habla o escribe*; situación que a continuación se ejemplifica en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

4.2.3.1 Propositiones económicas que rebasan el presupuesto asignado para la contratación.

Se considera que existe *omisión* en las leyes citadas -en mérito de lo cual se reciben no pocas inconformidades- en lo relativo a que en ninguna parte de ellas se establece explícitamente que los contratos licitados no podrán adjudicarse, a pesar de que las proposiciones hayan cumplido con todos los requisitos solicitados y resulten solventes técnica y económicamente, si la oferta económica rebasa el monto del presupuesto asignado al área para dicha contratación específica.

Esto es, en la medida en que no está normada la obligación de que las áreas convocantes den a conocer sus presupuestos a los licitantes participantes, en función de no propiciar aumentar o “inflar” los precios de las propuestas, existe la posibilidad de que las ofertas rebasen el monto presupuestal que se designó para la contratación de algún rubro; en estos casos, se ha observado que las áreas convocantes de Comisión Federal de Electricidad, después de dictaminar como solventes las propuestas económicas de los licitantes, que es la penúltima etapa del proceso licitatorio antes de dictar el fallo de adjudicación, declaran desierto el concurso, en términos del artículo 38 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 40 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en virtud de que *los precios de las ofertas no fueron aceptables*, declaración que genera dudas en la transparencia del procedimiento e inconformidad de los licitantes, quienes al tener conocimiento de que su proposición pasó favorablemente la etapa de evaluación técnica así como la económica, consideran inmotivado que no les adjudiquen el contrato que pretenden, amén de que requieren la aclaración de por qué y en función de qué la convocante consideró que su precios no fueron *aceptables*, y es que, dada la omisión en las leyes, para las convocantes no hay otra manera de decir, con fundamento legal, que no les alcanzó su presupuesto para pagar el contrato.

Lo anterior, de estar establecido en las leyes no provocaría inconformidades por situaciones cuya resolución debería ser sencilla, pero que sin embargo entorpecen el proceso de contratación por la suspensión que pueda decretar el Área de Inconformidades, aunado al tiempo que tome la emisión de la resolución.

CONCLUSIONES.

- La Administración Pública en un Estado democrático se desenvuelve en el marco de actuación que las leyes le proporcionan, bajo la lógica de la armonía y la justicia en el sentido de dar a cada quien lo que le corresponde, como el filósofo griego Platón lo concebía.
- Es decir, los actos de la Administración Pública no son estrictamente discrecionales –no obstante que, en su caso, dada la circunstancia de una sociedad en una dinámica de constante evolución, también cabe la posibilidad de actuar así–, sino que deben obedecer a una lógica administrativa enfocada al buen gobierno, y por ende al bienestar del Estado y su sociedad, así como a una lógica política.

Si bien a efecto de resolver –o coadyuvar a una solución participando con la sociedad a través de políticas públicas o sociales– situaciones nuevas, emergentes, tal vez no previstas o normadas en el desarrollo de la convivencia humana de una sociedad determinada en su interacción con otras sociedades externas o instancias nuevas, la Administración Pública puede verse en la necesidad de la improvisación, es imprescindible otorgar la certeza jurídica que la propia sociedad reclama, por lo que dicha potestad ha de apegarse siempre al marco del estado de derecho así como a no mermar las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución, ya que de lo contrario el Estado democrático se volvería dictatorial.

La dinámica social en un entorno cada vez más globalizador debido en gran parte a la reducción de las distancias gracias a la creciente actividad de las comunicaciones y la vanguardia en nuevas tecnologías de telecomunicación que la acerca a otras sociedades, culturas, usos, costumbres, leyes y eventos, no se detiene, es por ello que es de esperarse que sus miembros no se encuentren pasivos ante las políticas gubernamentales, decisiones unilaterales y en general la actuación de sus gobiernos y sus servidores públicos.

- Actualmente, los miembros de la sociedad mexicana se encuentran cada día más enterados de sus derechos y obligaciones, así como atentos a la gestión del gobierno que los administra, toda vez que ésta le repercutirá directa o indirectamente en los planos personal, social, económico, laboral, cultural, etc., monitoreando dicha gestión para incluso expresar su desaprobación a determinadas políticas o decisiones que sienta le son perjudiciales porque afectan su esfera de derechos.

- Así pues, la Administración Pública da la cara en el ejercicio de la gestión administrativa del gobierno ante la ciudadanía, con los elementos legales que el poder Legislativo y el propio Ejecutivo le proveen.

En ese sentido, la sociedad espera de esa administración que se conduzca con congruencia, seriedad, legalidad, equidad y profesionalismo, si bien garante de los derechos de la colectividad, también respetuosa de los intereses particulares

- En tanto que es potestad de las instancias de control de la Administración Pública, dirimir determinadas controversias suscitadas entre los particulares y ella misma por la actuación del propio aparato administrativo del gobierno, ha de mostrar siempre congruencia, justicia y transparencia, en virtud de su fin último que es velar por el bienestar de la ciudadanía y preservar el estado de derecho y las garantías de los miembros de la sociedad, para que ésta se desarrolle de manera óptima y sea conservada en una situación de civilidad como la conocemos.

- Es así que para preservar la gobernabilidad y la armonía social en un Estado democrático, es necesario evitar por parte de la Administración Pública incongruencias o acciones que las pongan en riesgo, procurando responder eficaz y meritoriamente a situaciones controvertidas que confronten intereses particulares con intereses colectivos, respetando los primeros al mismo tiempo que salvaguardando los segundos, a efecto de hacer sentir a cada miembro de la colectividad que el aparato administrativo del Estado gobierna equitativamente.

- Derivado de ello es que sea inaceptable que para la gestión de determinados asuntos públicos, quien tiene la potestad de injerir en ellos no cuente con suficiencia y efectividad en los instrumentos legales aplicables, que le provean una actuación digna y adecuada ante la ciudadanía, que espera de ella sea capaz de resolver justamente conflictos surgidos en la vida pública entre las instituciones y los particulares, sobre todo si ha de dirimirlos exclusivamente con determinadas herramientas.

- Asimismo, en relación a esto surge la inquietud entre los servidores públicos respecto del peso de su actuación discrecional y el ejercicio de sus atribuciones, ya que si bien es cierto que en el ámbito de la administración pública se requiere la constante toma de decisiones en el ejercicio de facultades y atribuciones de la estructura que la conforma, también lo es que los funcionarios se encuentran con que actos y omisiones que en un determinado momento son estimados como "irregulares" por las instancias competentes –en este ámbito administrativo por las áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control– son sancionados severamente, de ahí la importancia que conlleva el que tareas específicas –como la del tema que nos ocupa– realizadas exclusivamente en apego a determinados procedimientos que no otorgan mayor margen de discrecionalidad, se encuentren debidamente normadas

RECOMENDACIONES.

En virtud de lo anterior, en opinión de la sustentante, como una responsabilidad que debe asumir el administrador público, y en general, que deben advertir los servidores públicos, no únicamente ha de procurarse, sino asegurarse la calidad en la gestión, debiendo reflejar justicia, equidad, eficiencia, eficacia, transparencia, congruencia y oportunidad, tanto dentro de la propia administración pública, en sus procedimientos internos, como hacia fuera con la sociedad para la que administra los recursos del país, con conciencia de la delicada función que le toca, así como con compromiso y vocación de servicio.

Bajo esa tesitura, se hace menester que en términos del apego a derecho que debe prevalecer en todas y cada una de las actuaciones del aparato administrativo de un Estado democrático, los lineamientos que deban determinarse conducentes para las materias que se traten, deban trabajarse con pleno conocimiento de causa y con un afán de perfeccionamiento que permita proporcionar plena certeza de que en efecto se actúa con buen juicio en procedimientos y situaciones que afectan la vida nacional.

Para la circunstancia en particular que en este trabajo se ha expuesto, se considera imprescindible que tanto la Secretaría de la Función Pública como el Poder Legislativo, trabajen en la readecuación de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con el objeto de proveer lo apuntado en párrafos precedentes, y así evitar incongruencias que den lugar a desafortunadas improvisaciones de servidores públicos, que acarreen a su vez enfrentamientos entre gobernados y gobernantes, teniendo muchas veces que ceder la razón esta última parte que defiende los intereses colectivos viéndose por ello perjudicada la sociedad entera.

En ese sentido, debe en principio partirse del conocimiento del campo de acción en que se desenvuelve el tópico, privilegiando en la toma de decisiones y elaboración de iniciativas de ley o de modificaciones a ella —que de aprobarse serán de observancia obligatoria para todos los actores involucrados— la voz y la experiencia de quienes administran la contratación de recursos materiales, servicios y obras en la administración pública federal (en entidades y dependencias), así como de quienes ejerciendo las facultades y funciones exclusivas que se les hayan conferido, cotidianamente han de dirimir controversias que se relacionan con ello (Áreas de Inconformidades), y la propia opinión de los particulares con

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

actividad económica con la administración pública federal (proveedores de bienes y servicios y contratistas).

Derivado de lo anteriormente señalado, se hace necesario unificar criterios y ajustarlos a lo que estrictamente en derecho proceda --ya que si se continúa con la misma dinámica, la discrecionalidad, además de los enfrentamientos antes referidos, perfectamente puede dar pie a la corrupción, pues al existir imprecisiones o lagunas en la regulación, se tiene la base para no seguir un mismo criterio en distintos casos--, ello a través del impulso del trabajo conjunto entre entidades y dependencias, Órganos Internos de Control, y foros entre cámaras de comercio, de la construcción, y Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, debe promoverse la capacitación de los servidores públicos encargados de ejercer las funciones antes citadas, a fin de que cubran el perfil idóneo que coadyuve a la adecuada gestión de los asuntos inherentes a ellas, y evite la improvisación y la equivocada toma de decisiones por ignorancia o falta de pericia jurídica, que en un momento dado pueden desembocar en el fincamiento de responsabilidades administrativas por actuaciones irregulares o daños patrimoniales, con sus consecuentes sanciones, y hacen ver al aparato administrativo del gobierno como impreparado o corrupto.

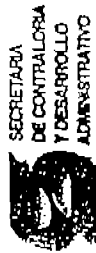
También, se estima menester impulsar e instrumentar una mayor apertura en el contacto entre Órganos Internos de Control y la propia administración central de la Secretaría de la Función Pública (Dirección General de Inconformidades; Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal), para que a través de conferencias, talleres o mesas redondas se dé orientación y respuesta a dudas fundadas

sobre la interpretación y aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como de sus reglamentos, pues tales ordenamientos confieren a esa Dependencia la atribución de tal interpretación, lo que a su vez contribuiría a enriquecer el índice de metas de la propia Secretaría, a propósito de su afán y compromiso de promoción de la transparencia y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal. Ello, toda vez que según la experiencia personal, en los foros organizados por la Dependencia, los funcionarios responsables de contestar las preguntas y/o dudas respecto a la normatividad en comento en relación con las situaciones concretas, muchas veces se ven rebasados por la diversidad de la naturaleza de dichas dudas, proporcionando respuestas ambiguas e incluso reconociendo las deficiencias de la norma. Importante es también, que la Dependencia se dé a la tarea de subsanar las lagunas relativas a lineamientos que según los propios ordenamientos citados, es la única que puede emitir.

Por otro lado, en virtud de que, según la percepción personal de la sustentante derivada de la experiencia contraída, una importante proporción de los funcionarios y servidores no son plenamente conscientes ni asumen la responsabilidad que conlleva el ejercicio del servicio público en mérito de lo que representa como cristizador y ejecutor de las políticas del Estado y decisiones de gobierno ante la sociedad civil –como sí acontece en el administrador público dada su formación profesional– amén de los Códigos de Conducta que se han instrumentado en entidades y dependencias del gobierno federal, promovidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública, a partir de la presente administración, queda latente además de la necesidad de inculcar entre funcionarios y la base burocrática, una conciencia de servicio a la nación, y arraigadas congruencia, competencia, justicia, equidad, probidad y,

racionalidad de recursos, así como que conozcan de las materias específicas, técnicas o especializadas que comprenda su función –profesionalización del servicio público de carrera que como se ya fue mencionado anteriormente, para fortuna de la operación del gobierno federal ha dado inicio a través de la expedición de la Ley respectiva el 10 de abril de 2003--.

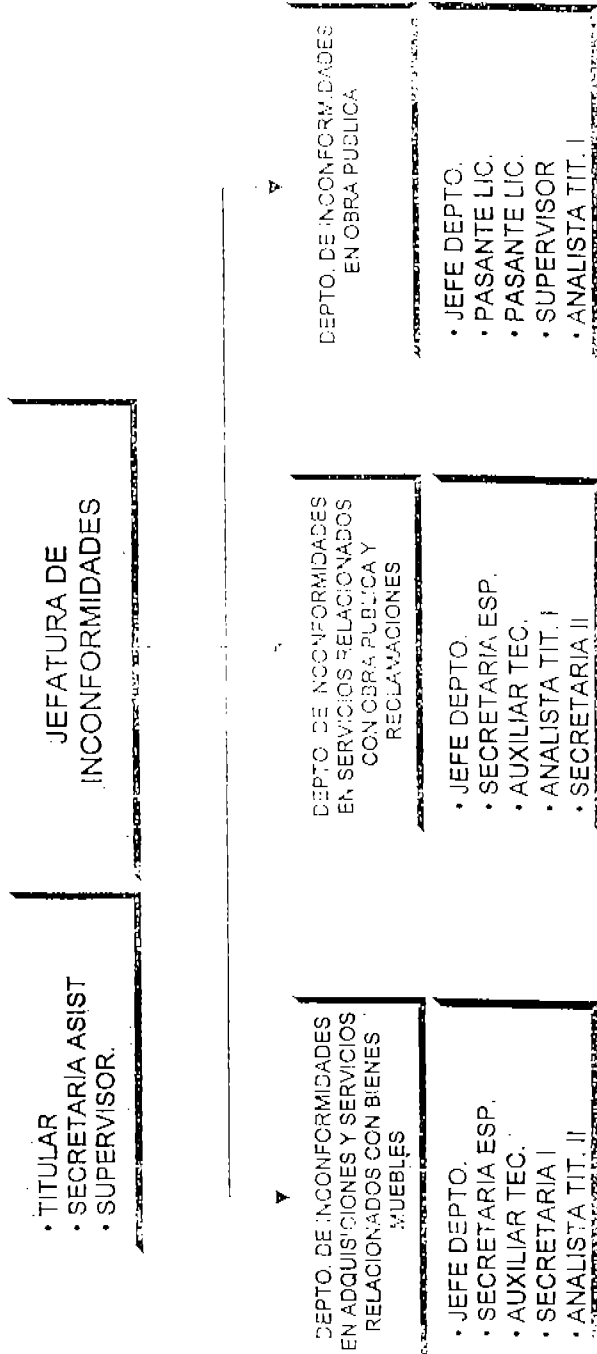
Dada la experiencia personal, se considera que dichas medidas propiciarían que las Áreas de Inconformidades de los Órganos Internos de Control en dependencias y entidades de la administración pública federal, operaran con toda la eficacia, certeza y autoridad que sus actos deben revestir, sin titubear, conservando la credibilidad y confianza que los particulares y el conjunto de la sociedad debieran tener en el gobierno que los administra, sin entrar en querellas legales que trasciendan el ámbito administrativo para pasar al judicial; eficacia y transparencia que la presente administración promueve y a las que se compromete como elementos estratégicos y líneas de acción en su Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y e. Desarrollo Administrativo 2001-2006



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

CONTRALORIA INTERNA EN COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

ESTRUCTURA



5.3 ÁREA DE INCONFORMIDADES

PROCEDIMIENTO: Atención de Inconformidades.

POLÍTICA:

Conocer y resolver las inconformidades interpuestas en contra de actos derivados de procedimientos licitatorios y/o de contratación, celebradas al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios del Sector Público, así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, en los que intervenga la Comisión Federal de Electricidad, conforme a la normatividad aplicable, con oportunidad, transparencia y equidad

NORMAS

- Las inconformidades recibidas en el ámbito de las Contralorías Regionales, deberán ser remitidas de inmediato vía fax al Área de Inconformidades para su atención vía fax, para posteriormente remitir los originales por correo o mensajería.
- El horario de recepción será de 9:00 a 15 00 horas ininterrumpidamente en días hábiles
- Se debe realizar el seguimiento de la Inconformidad, registrando todos los pasos en el sistema de inconformidades.
- El oficio de resolución será tramitado por el Titular de inconformidades en ejemplares originales
- El desahogo del procedimiento de inconformidades, deberá sujetarse a los plazos establecidos en la LAASSP, LOPSRM y lineamientos de SECODAM.
- Los expedientes deberán estar foliados consecutivamente y cosidos.
- Toda solicitud de vista del expediente deberá ser por oficio.
- La autorización de vista del expediente deberá ser a través de oficio del Titular de Inconformidades.
- Toda solicitud de copias certificadas del expediente debe ser por escrito.
- El Titular de Inconformidades por escrito resolverá favorablemente e indicará el número de copias cuya certificación proceda
- Se debe acreditar el pago de derechos correspondientes.
- La certificación de copias del expediente, debe ser cotejada y revisada por el Titular de Inconformidades y aprobada por el Titular de Órgano Interno de Control

PROCEDIMIENTO: Atención de Inconformidades.

ÁREA RESPONSABLE	No.	DESCRIPCIÓN
Inconforme (Proveedor, Contratista o Prestador de Servicios)	1	<p>Presenta escrito de inconformidad acompañado, en su caso, de la documentación soporte.</p> <p>Las inconformidades presentadas en las Contralorías Regionales, deberán ser recibidas y remitidas en forma inmediata al Área de Inconformidades, para su atención.</p>
Área de Inconformidades	2	<p>Recibe escrito de inconformidad sellándolo de recibido, procediendo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registrar la inconformidad en el Sistema de Control de Inconformidades, para el seguimiento total del proceso de atención de la misma. - Abrir expediente para la atención de la misma, asignando el No. correspondiente. - Asignar responsable.
Área de Inconformidades (Responsable)	3	<p>Revisa que el escrito de inconformidad cumpla los requisitos previstos en el Título Séptimo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículos 65 y 66) y Título Octavo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (artículos 83 y 84), para determinar si procede la admisión a trámite o, caso contrario, su desechamiento.</p> <p>El escrito deberá cumplir con lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estar manifestado bajo protesta de decir verdad. - Estar presentado dentro de los 10 días hábiles siguientes a partir del acto impugnado. - Así mismo, deberá constatar que el promovente acredite la personalidad con que se ostenta. <p>Nota: Las inconformidades recibidas en esta Área por actos derivados del cumplimiento de contratos celebrados por C.F.E., no pueden ser desahogados por la misma, en virtud de que no son de su competencia. (Art. 15 de la LAASSP y LOPS)</p>



<p>Área de Inconformidades (Responsable)</p>	<p>4</p>	<p>Si el escrito de inconformidad presentado no cumple con cualquiera de los requisitos anteriores, se procederá a llevar a cabo la notificación de su desechamiento mediante oficio de resolución, mismo que será elaborado en tantos originales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Inconforme. - El Titular de Órgano Interno de Control en C.F.E. - El Director General de C.F.E. <p>Con copia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Área convocante - La Contraloría Regional - El expediente. - El minutarío.
<p>Inconforme (Proveedor, Contratista o Prestador de Servicios)</p>	<p>5</p>	<p>Recibe oficio de resolución desechando su inconformidad y acusa de recibido.</p>
<p>Área de Inconformidades (Responsable)</p>	<p>6</p>	<p>Recibe acuse de recibido y se integra al expediente, registrando en el Sistema de Control de Inconformidades, como asunto concluido en su caso.</p>
<p>Área de Inconformidades (Responsable)</p>	<p>7</p>	<p>Si el escrito de inconformidad cumple con todos los requisitos se procederá a elaborar oficio admitiendo a trámite y corriendo traslado de la inconformidad al área convocante, solicitando lo siguiente.</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Informe circunstanciado con toda la documentación inherente al caso, debiendo remitir el área convocante en un plazo de 10 días naturales siguientes a la recepción del requerimiento respectivo. II. Informe acerca del estado que guarda la Licitación (debiendo informar el área convocante en un plazo de 3 días hábiles, a partir de la notificación). III. Informe sobre las consecuencias que en el caso ocurrirían, de decretarse la suspensión de la licitación, con las justificaciones correspondientes (debiendo informar el área convocante en un plazo de 3 días hábiles, a partir de la notificación).



Área de Inconformidades
(Responsable)

8

Durante la investigación de los hechos, la Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación cuando

- Se advierta que existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la LAASSP y LOPS o las que de ella se deriven
- Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones del orden público

El oficio deberá dirigirse a la Subdirección correspondiente del área convocante, en tantos originales para.

- La inconforme
- El área convocante.
- El Titular de Órgano Interno de Control en la C.F.E

Con copia para:

- El Director General de C.F.E.
- El Contralor Regional.
- El expediente
- El minutario

En caso de investigación de oficio la información se solicitará en tantos originales:

- El área convocante.
- El Titular de Órgano Interno de Control en la C.F.E

Con copia para:

- El Director General de C.F.E
- El Contralor Regional
- El expediente
- El minutario

Asimismo, derivado de la problemática presentada en el desahogo de la inconformidad, en caso de requerirse la opinión técnica de otras Unidades Administrativas, se solicitará mediante oficio la misma, en un término de 10 días naturales

Área de Inconformidades (Responsable)	9	Sin perjuicio de haber desechado la inconformidad, en caso de presumir irregularidades en el proceso, podrá realizarse de oficio la investigación correspondiente, con base en la documentación que al efecto sea requerida al área convocante, mediante los oficios a que se alude en el punto 7 de este procedimiento
Área Convocante	10	Recibe oficio e informa la situación de la licitación o proceso impugnado, en el plazo establecido de 3 días hábiles
Área de Inconformidades (Responsable)	11	Elabora informe circunstanciado y lo remite acompañado de la documentación soporte correspondiente, en el plazo establecido de 10 días naturales.
Área de Inconformidades (Responsable)	12	Recibe el oficio con el cual el área convocante informa la situación que guarda la licitación o el proceso impugnado y determina en su caso si procede o no la suspensión del evento, así como también, toda la documentación referente al informe circunstanciado. Del análisis de la documentación recibida se determina si hubo o no ganadores.
Área de Inconformidades (Responsable)	13	Si hubo ganador(es), se otorga mediante oficio al (los) tercero(s) perjudicado(s) el derecho de audiencia respectivo, a fin de que manifieste(n) lo que a su derecho convenga en 10 días naturales a partir de su notificación y continúa con el análisis.
Tercero perjudicado	14	Recibe oficio acusando de recibido presentando argumentos y documentación correspondiente en su caso, en un término de 10 días naturales.
Área de Inconformidades (Responsable)	15	Si no hubo ganador(es) se integra al expediente y se continúa con el análisis. El expediente abierto con motivo de la inconformidad, puede ser consultado únicamente por representantes legales del inconforme o personas expresamente autorizadas mediante escrito por éste, previa solicitud por escrito al Área. Dicha solicitud deberá ser aprobada siempre

		<p>por escrito por el Titular, indicando fecha y hora para la vista del expediente.</p> <p>Así mismo, cuando sean requeridas copias certificadas del expediente, la solicitud debe ser por escrito al Área quien dará contestación a la solicitud e indicará el número de copias cuya certificación proceda, a lo cual el solicitante deberá exhibir el pago de derechos correspondiente.</p>
<p>Área de Inconformidades (Responsable)</p>	<p>16</p>	<p>Al contar con toda la documentación que aporten las partes en el expediente abierto con motivo de la inconformidad y de no existir pruebas pendientes de desahogar se procede a elaborar el cierre de instrucción.</p>
<p>Área de Inconformidades (Responsable)</p>	<p>17</p>	<p>Se elabora la resolución, notificando al inconforme y al área convocante el sentido de la misma, la cual tendrá por consecuencia</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La nulidad del acto o actos irregulares, estableciendo, cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley. II. La nulidad total del procedimiento, o III. La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad. <p>El oficio de resolución se elabora en tantos originales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Inconforme. - Terceros perjudicados (en su caso). - El Titular de Organismo Interno de Control en la C.F.E. - Área Convocante <p>Con copia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Director General de C.F.E. - El Contralor Regional en la C.F.E. - El expediente. - El minutano.

		<p>Si la investigación fue realizada de oficio, la resolución correspondiente, se elabora en tantos originales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Área Convocante - El Titular de Organo Interno de Control en la C.F.E. <p>Con copia para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Director General de C.F.E. - El Contralor Regional en la C.F.E. - El expediente - El minutarlo
Inconforme (Proveedor, Contratista o Prestador de Servicios)	18	Recibe y acusa de recibido la notificación de la resolución emitida por esta Área.
Tercero perjudicado	19	Recibe y acusa de recibido la notificación de la resolución emitida por esta Área.
Área convocante	20	Recibe resolución acusando de recibido, acatando de las instrucciones del Titular de Organo Interno de Control, de acuerdo con la resolución emitida e informa el cumplimiento.

SEGUIMIENTO:

Área de Inconformidades (Responsable)	19	Recibe oficio de acatamiento del área convocante e integra al expediente, registrando en el Sistema de Inconformidades, para dar por concluido el asunto.
Área de Inconformidades (Responsable)	20	Una vez completo el expediente y en el supuesto de que como resultado del análisis de la documentación que integra el mismo, se hubieren detectado irregularidades que sean objeto de iniciar otro procedimiento, se remite el expediente al área correspondiente, registrándose en el Sistema de Inconformidades; podrían ser éstas: Responsabilidades, Quejas y Atención Ciudadana o Normatividad de SECODAM, a fin de que se dé inicio al procedimiento correspondiente.

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCEDIMIENTO DE ATENCION DE INCONFORMIDADES

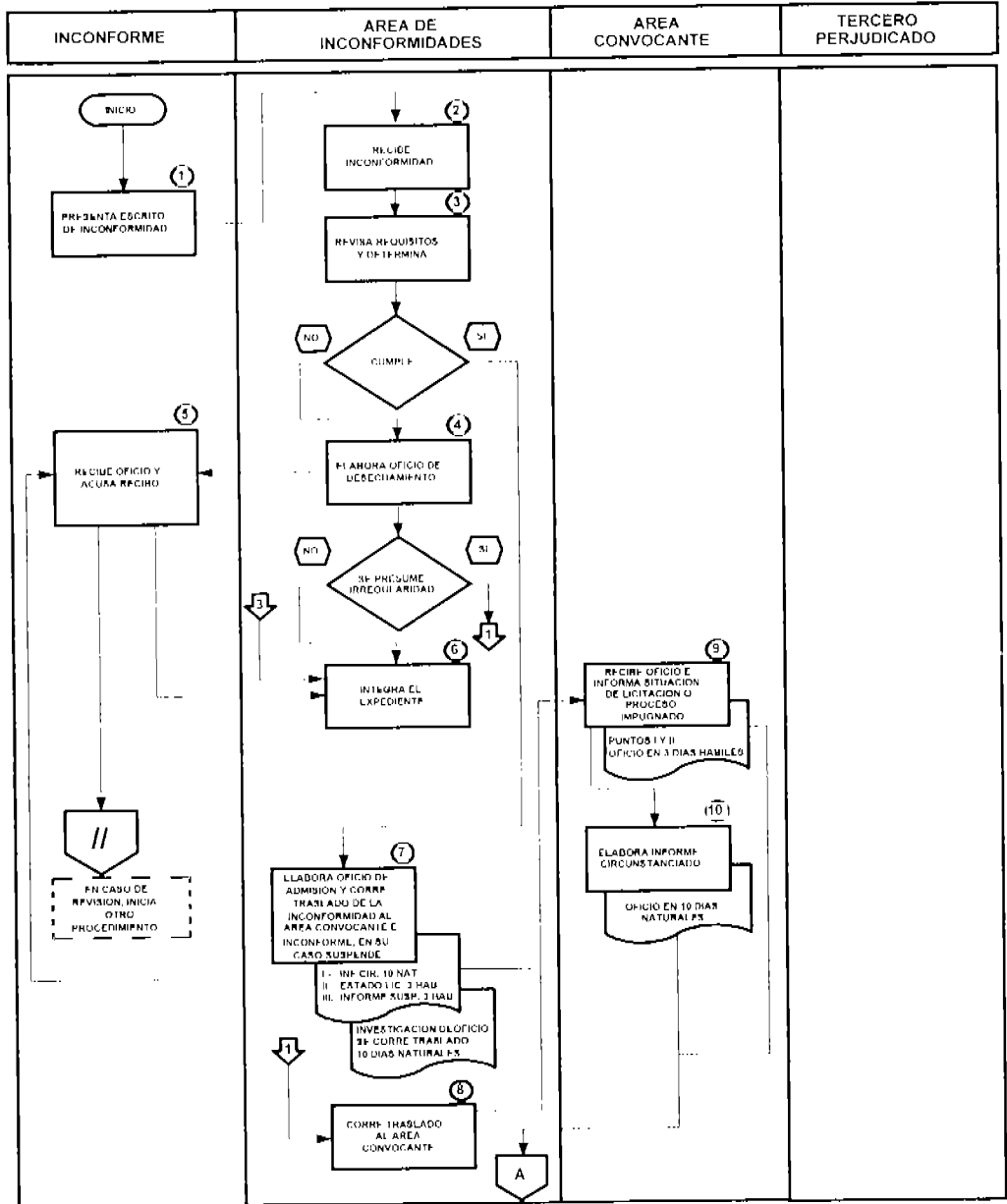
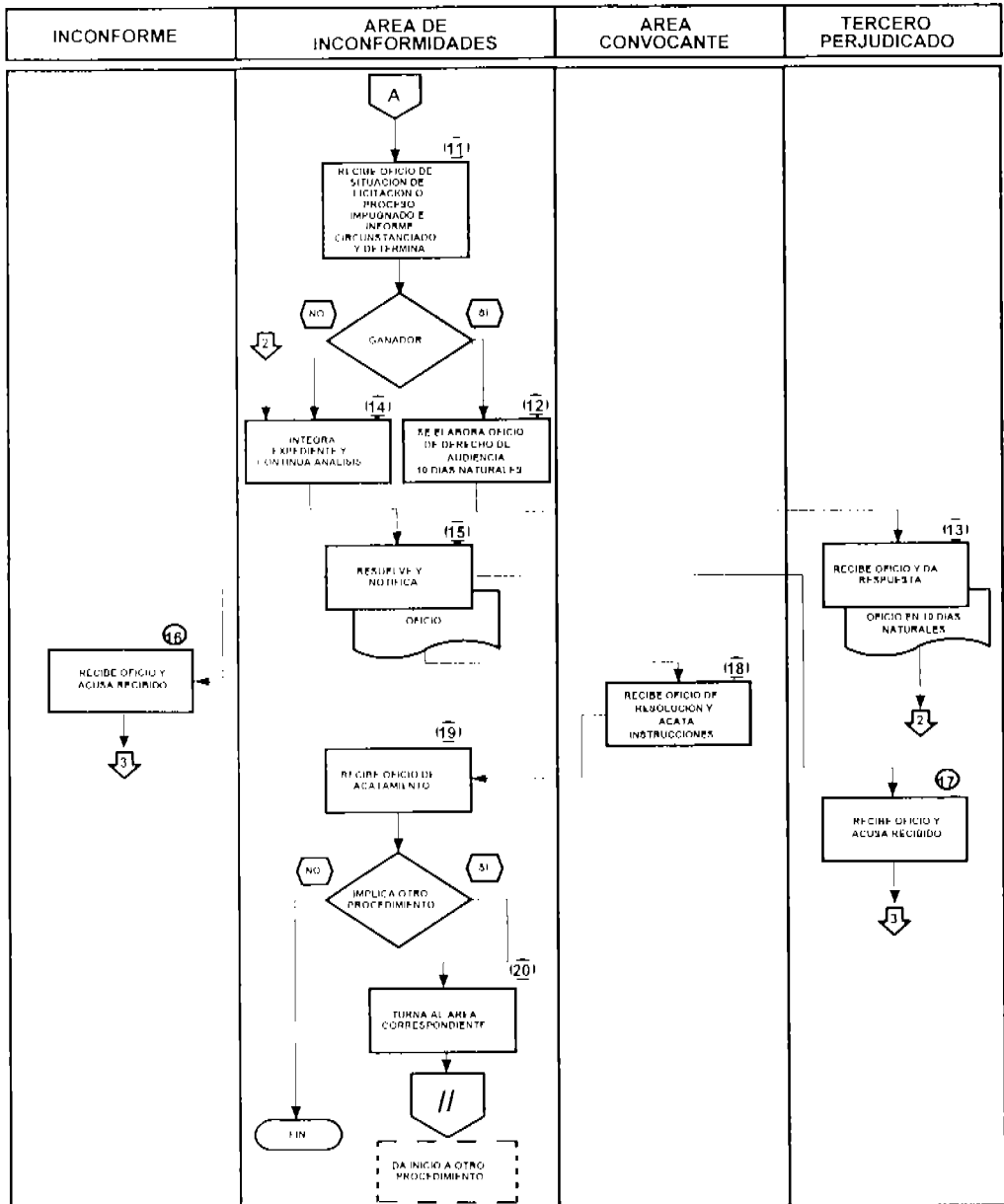


DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCEDIMIENTO DE ATENCION DE INCONFORMIDADES



MECANISMOS DE CONTROL

PROCEDIMIENTO: Atención de Inconformidades.

ACTIVIDAD	ACTIVIDAD DE CONTROL	INSTRUMENTO DE CONTROL	RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD
	Registro de recepción de inconformidad	Sistema de Control de Inconformidades. Nº de Expediente. Asigna responsable.	Área de Inconformidades
	Desechamiento de Inconformidad	Oficios originales con firmas autógrafas	Titular del Área de Responsabilidades
	Detección de irregularidades	Sistema de Control de Inconformidades	Responsable asignado
	Verificación de tiempo de respuesta de lo solicitado	Sistema de Control de Inconformidades	Responsable asignado
	Resolución de la inconformidad	Oficio resolución originales con firmas autógrafas	Titular del Área de Responsabilidades
	Seguimiento de la inconformidad	Sistema de Control de Inconformidades	Responsable asignado
	Integración de expediente	Expediente	Responsable asignado
	Remisión del expediente a otra área	Expediente y oficio de remisión	Titular del Área de Inconformidades

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Villanueva, Luis F., *La Implementación de las Políticas*, Porrúa, México, 2000.
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología en Administración*, Limusa, México, 1996.
- Coordinación de Investigación y Desarrollo de Sistemas, *Fuentes para el Estudio de la Administración Pública*, I.N.A.P., México, 1998.
- Diccionario Enciclopédico Larousse*, México, 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 1995.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, México, 1972.
- El Control del Gobierno. Función del Poder Legislativo*, I.N.A.P., México, 1994.
- Enríquez Rubio, Ernesto, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, I.N.A.P. – SECODAM, México, 2002.
- Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Argentina, 1970
- Fiorini, Bartolomé, *Teoría Jurídica del Acto Administrativo*, Abalado-Perrot, Argentina, 1969.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2002.
- Langrod, Georges, *Tratado de Ciencia Administrativa*, 1977.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, FCE, México, 1993.
- Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 1978.
- Martínez Anzures, Luis M., *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, I.N.A.P., México, 2002.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1967.
- Pardo, Ma. del Carmen, *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. Lecturas Básicas*, I.N.A.P., México, 1992.
- Reyes Ponce, Agustín, *Administración de Empresas (1ª. Pte.)*, Limusa, México, 1998.
- Sayagues Iaso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A., Uruguay, 1974.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Porrúa, México, 1979.
- Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, FCE-UNAM, México, 1999.

-Shafritz J. y Hyde A.C., *Clásicos de la Administración Pública*, CNCPyAPAC-FCE, México, 1997.

HEMEROGRAFÍA.

-Bonnin, "Principios de Administración", en Revista de Administración Pública (R.A.P.) I.N.A.P., Ed. Especial, México, 1982.

-Campillo Sánchez, Antonio G, *El Notario y la Jurisdicción Voluntaria*, en Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional de Notariado Latino en Veracruz México, Asoc. Nal. de Notariado Mexicano, A.C., México, 1965.

-Colmeiro, Manuel, "De la Ciencia Administrativa", en R.A.P. I.N.A.P., Ed. Especial, México, 1982.

-Del Castillo Velasco, José Ma., "El Carácter Científico de la Administración Pública", en R.A.P. I.N.A.P., Ed. Especial, México, 1982.

-Oliván, Alejandro, "Idea General de la Administración", en R.A.P. I.N.A.P., Ed. Especial, México, 1982.

-*Visión retrospectiva del Control Gubernamental en México*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1998.

DOCUMENTOS.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Código Federal de Procedimientos Civiles.

-Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002

-Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

-Informe de Labores 2001, Comisión Federal de Electricidad.

-Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos, 16 de octubre de 2002).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el D.O.F. el 4 de enero de 2000.

-Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, publicada en el D.O.F. el 4 de enero de 2000

-Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

-Manual de Procedimientos del Área de Inconformidades del Órgano Interno de Control en la Comisión Federal de Electricidad, dependiente de la SECODAM

-Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el D.O.F. el 20 de agosto de 2001.

-Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, publicada en el D.O.F. el 20 de agosto de 2001.

-Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.