

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS DE
BIENES MUEBLES Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS.**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

AUTOR: FERNANDO RANGEL GÓMEZ
ASESOR: LIC. MIGUEL GONZÁLEZ MARTÍNEZ

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Página.
Introducción	1
CAPITULO I: DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	3
1.- Concepto	3
2.- Base Constitucional	8
3.- Base legal	13
CAPITULO II: DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.	17
1.- Licitación Pública, Concepto	29
2.- Excepciones a la Licitación Pública	46
A) Invitación a cuando menos tres personas	51
B) Adjudicación Directa	57
CAPITULO III: DE LOS MEDIOS DE DEFENSA.	59
1.- Inconformidad	59
2.- Procedimiento conciliatorio	67
3.- Recurso de Revisión	70
	Página.
CAPITULO IV: RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	77

1.- Responsabilidad	77
2.- Delito	87
3.- Ordenamientos aplicables en la materia	88
4.- Responsabilidad Penal	95
CONCLUSIONES.	120
BIBLIOGRAFÍA.	126
LEGISLACIÓN CONSULTADA.	130

INTRODUCCIÓN

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases emanadas del artículo 134 Constitucional, que establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Estado, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, por lo que las leyes respectivas establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. En este sentido, los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución, y demás leyes aplicables, por lo que su omisión, traería como consecuencia el fincamiento de responsabilidades.

Aunado a lo anterior, las reformas al mencionado Título Cuarto Constitucional, definen las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos y que a saber son: civil, administrativa, penal y, en algunos casos, política.

En este sentido, al hablar en el presente trabajo particularmente de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo y comisión, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, primeramente será menester conceptualizar el término de servidor público desde su acepción etimológica, constitucional y legal, para, posteriormente, tratar de explicar los procedimientos de contratación que sigue el Estado para la consecución de sus fines, los cuales están claramente establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Por lo anterior, toda vez que al estar contempladas las reglas que deben llevarse a cabo para asegurar las mejores condiciones de contratación que realiza el Estado, los actos u omisiones que los servidores públicos realicen en

contravención con lo expuesto, podrían traer como consecuencia un quebranto patrimonial, independientemente de afectar el interés de los particulares, y dar como resultado la presentación de inconformidades, mismas que conllevarían hasta en la cancelación del procedimiento licitatorio.

Asimismo, se hará mención al Título Séptimo de la citada Ley de Adquisiciones, el cual contempla los medios de defensa que pueden interponer los particulares en contra de las decisiones de la administración pública, por lo que se procederá a tratar de explicar estos medios de defensa, los cuales son: la inconformidad, el procedimiento de conciliación y el recurso de revisión.

Finalmente, en el último capítulo se darán los conceptos de responsabilidad y delito, y de conformidad con el artículo 13 del Código Penal Federal, se establecerá quienes son los responsables de los delitos; asimismo, se hará mención de los ordenamientos legales que, para tal efecto, se pueden aplicar.

CAPITULO UNO. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONCEPTO.

Primeramente, trataremos de definir el concepto de servidor público desde diversos aspectos, empezando desde el punto de vista gubernamental, el cual define a éste como “la persona que conforme a los requisitos y procedimientos previstos en la Ley, desempeña un empleo, cargo o comisión en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión o en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación,”¹ asimismo, podemos entender que “son aquellos representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”²

En referencia a lo anterior, es preciso señalar que dichas definiciones sólo contemplan a las personas que reúnen ciertos requisitos mediante un procedimiento previsto por la Ley, sin especificar tipo de Ley ni procedimiento alguno; ahora bien, que éstas personas desempeñen un empleo, cargo o comisión en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión o en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, no implica que las personas que desempeñen algún cargo en las administraciones estatales no incurran en algún tipo de responsabilidad.

1 Glosario de Términos de Auditoría.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.- Pág. 78.

2 Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.- Editado por la Subsecretaría de Egresos.- Pág. 315.

Por su parte, el Glosario de Términos de la Presidencia de la República, cita al empleado público como “aquel Trabajador al servicio del Estado que no tiene:

- a) Atribución especial designada en la ley, sino tareas asignadas por su jefe inmediato o por manuales internos;
- b) “Imperium” es decir, poderes propios a la función que desempeña;
- c) Participación en la formación de la voluntad pública, y
- d) Representación ante el pueblo.

El empleado aparece como un mero ejecutor de las demás decisiones de los funcionarios, supone solamente una vinculación interna hacia la Administración Pública.”³

De igual forma, define al servidor público como “aquel Trabajador al servicio del Estado que se caracteriza porque:

- a) Su función está determinada por la Ley;
- b) Tiene poderes propios de la función que desempeña;
- c) Dentro de los límites de sus facultades su voluntad y su acción trascienden como voluntad y acción del Estado;
- d) Participa en consecuencia en la formación de la voluntad pública, y
- e) Esta situación le otorga representatividad ante el pueblo.”⁴

De lo citado, podemos entender que servidor público es aquella persona que ejerce y es responsable de alguna función pública, que cuenta para su desempeño con empleados subalternos y que ejerce un cargo representativo, gubernamental, administrativo o político, asimismo, podemos discernir que dichas características no se encuentran determinadas en la legislación burocrática mexicana, sino que son producto de la doctrina.

³ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 75.

⁴ Op. Cit.- Pág. 88.

Un concepto más, define al funcionario público “como la persona que ejerce y es responsable de alguna función pública y que cuenta para su desempeño con empleados subalternos. El funcionario puede ejercer un cargo representativo, gubernamental, administrativo, técnico o político.”⁵

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a los Trabajadores al Servicio del Estado como “personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.”⁶

En este sentido, el Diccionario Enciclopédico define al servidor público como “aquel que sirve o se encuentra adscrito a realizar funciones del Estado.”⁷

De lo anteriormente expuesto, podemos entender que el servidor público, es personal dependiente directamente de la Administración Pública sea centralizada, desconcentrada y en algunos casos de instituciones descentralizadas, que realiza tareas encomendadas por el Estado.

Por su parte, Gabino Fraga hace una diferenciación entre los servidores públicos dividiéndolos en funcionarios y empleados públicos, siendo los primeros “aquellos que ocupan un grado en la estructura orgánica y que asumen funciones de representación, iniciativa, deserción y mando;”⁸ y los segundos, “las personas que prestan sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando.”⁹

Es importante indicar, que los términos de empleado y funcionario público, son utilizados en la legislación mexicana sin que se precisen los efectos jurídicos de

5 Glosario de Términos Administrativos.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Subdirección General de Administración.- Editado por la Subdirección de Desarrollo Organizacional y Simplificación Administrativa.- México 1996.- Pág. 38.

6 Diccionario Jurídico Mexicano.- Tomo III.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa - UNAM.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México 1989.- Pág. 2189

7 Diccionario Enciclopédico Océano.- Uno Color.- Edición 1997.- Editorial Océano.- Barcelona, España, 1997.- Pág. 1048.

8 Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésimo Tercera Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1984.- Pág. 120.

9 Op. Cit.- Pág. 121.

cada uno, por lo que de manera general se les denomina como Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras ideas, son las citadas por Andrés Serra Rojas, quien define al servidor público como “toda persona que desempeña una función o servicio público;”¹⁰ “como aquel que participa en la gestión de un servicio público directamente o bajo el control del Estado;”¹¹ asimismo, señala a los servidores públicos como “un grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado.”¹²

Asimismo, sigue manifestando que el servidor público “es caracterizado por su incorporación voluntaria a la organización pública, por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera, por ser siempre retribuido, por tener carácter contractual su relación con el Estado.”¹³

Otro concepto, lo define “como aquella persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello, el principal deber del servidor público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que haya sido designado.”¹⁴

En términos generales, podemos decir que el autor considera a los servidores públicos, como aquellas personas físicas a las cuales son atribuidas varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de hacer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.

10 Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Décimo Primera Edición.- Tomo I.- Editorial Porrúa.- México, 1982.- Pág. 373.

11 Op. Cit.- Pág. 374.

12 Op. Cit.- Pág. 375.

13 Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Op. Cit.- Pág. 383.

14 Op. Cit.- Pág. 410.

Por su parte el maestro Rafael de Pina, define al servidor público, “en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.”¹⁵

Esta definición al igual que las anteriores, carece de algunos aspectos y exclusiones similares, pero la diferencia en ésta, es que cita a la Constitución como Ley específica y hace mención de los servidores y empleados, sin que se precise la diferencia entre uno y otro.

Por su parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo, hace una diferenciación entre servidor público y empleado, considerando al primero “como aquella persona que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando;”¹⁶ mientras que el empleado, “es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando.”¹⁷

En este sentido, consideramos atinada la definición de Humberto Delgadillo, sin embargo, solo hace mención de aquellas personas que pertenecen a las dependencias, organismos e instituciones que integran la Administración Pública Federal.

En suma, de las definiciones citadas, podemos concluir que el servidor público es aquel que tiene facultades de ordenar y decidir las actividades, competencia u oficios del órgano, y no la persona que lo auxilia ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa o el profesionalista al que se le

15 De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Vigésimo Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México 1998.- Pág.- 454.

16 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo.- Edición 1997.- Editorial Limusa.- México 1997.- Pág. 346.

17 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Op. Cit.- Pág. 346.

encomienda el dictamen de un asunto, pero la resolución en que se exterioriza no le es atribuida.

De ahí que el ejercicio del poder, constituya un acto singular con características propias, y que los individuos que participan en él, se van distinguiendo unos de otros. Los signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como servidores públicos les imprimen, asimismo, una condición jurídica especial que difiere de los demás rasgos normativos y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

Basándose en lo expuesto, consideramos necesario conceptualizar el término de servidor público de acuerdo a lo establecido en nuestra Legislación.

BASE CONSTITUCIONAL.

Primeramente, es importante señalar que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, fue modificada la denominación del Título Cuarto Constitucional, sustituyendo el término de Funcionarios Públicos, por el de Servidores Públicos.

Actualmente, la Carta Magna del Derecho Mexicano acoge en los artículos del Título Cuarto, dos principios fundamentales, que a saber son: el de igualdad de todos los habitantes de la República ante la Ley, y el de la responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, así como las bases y parámetros para el procedimiento de juicio y la sanción respectiva.

Para no delimitar el concepto de servidor público, citaremos textualmente los artículos 108, 109 y 110 del Título Cuarto Constitucional, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se

reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados o las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

“Artículo.- 109.- EL Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que

redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

- II. La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes

de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de

sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

BASE LEGAL.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos dice quienes son considerados servidores públicos en los artículos que a continuación se citan:

“Artículo 1º.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en este respecto define a éstos en los mismos términos que el Código Penal, pero con la salvedad de que el Legislador, para no omitir detalle alguno contenido en el artículo 108 de la Carta Magna, se remite a la definición que en esta se consagra.

Así, el artículo 1º de la citada Ley de Responsabilidades, expresa que: “tendrá por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.”

En dicho artículo se denota cual es el contenido de la Ley, encontrando que en todo momento se hace alusión del servicio público con relación a los servidores públicos, tanto en materia de procedimiento, como en sanciones y las autoridades competentes, instructoras y sancionadoras.

La noción de servidor público, la encontramos en el artículo 2º del mencionado ordenamiento, que a la letra dice: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

De esta transcripción, se denota que nos remiten totalmente al precepto constitucional, por lo que es de hacer hincapié que no se proporciona una

definición concreta del término de servidor público, remitiéndose al artículo 108 de la Constitución, en donde únicamente se enuncian las personas que son sujetas a la aplicación del procedimiento de responsabilidades enunciados en la propia Ley.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Con las reformas al Título Décimo del Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, se denominó a dicho Título “Delitos Cometidos por Servidores Públicos”.

En este sentido, el artículo 212 del Código en estudio, señala que; “Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.”

Es necesario hacer hincapié en la definición anterior y la referida en el precepto constitucional, toda vez que, a pesar de que en términos generales los textos coinciden, el multicitado Código subsana la omisión constitucional relativa a los empleados y servidores al servicio del Congreso de la Unión, por lo cual éstos son

sujetos activos de los delitos de los Títulos Décimo y Décimo Primero; de igual forma, también se incluyen a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, a quienes se les impondrán las mismas sanciones que si fueran servidores públicos por ocupar un empleo, cargo o comisión en las entidades y organismos citados.

De la legislación, antes mencionada podemos desprender que el Poder Constituyente al reformar el Título Cuarto Constitucional, esta proponiendo nuevas bases de responsabilidad a los servidores públicos para actualizar las demandas de un pueblo dinámico, a fin de que éstos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo, entre otras cosas, sus obligaciones políticas y administrativas, la responsabilidad en que incurren por sus actos u omisiones, los medios para identificarlos y las sanciones y procedimientos para prevenirlos y corregirlos.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que ninguna de las leyes referidas, da una definición de servidor público, sino únicamente se menciona a las personas consideradas con esta calidad para los efectos exclusivos de la aplicación de las hipótesis y sanciones correspondientes.

En forma complementaria, podemos precisar que los servidores públicos son aquellos que colaboran con el Estado y que están sometidos a regímenes diversos, según el órgano en que presten sus servicios, sea en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en una dependencia, en un organismo descentralizado, en una institución nacional de crédito o en una empresa de participación estatal.

CAPITULO DOS.

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

Para poder entrar de lleno al estudio de los procedimientos de contratación y para mayor entendimiento del tema, antes que nada tendremos que conocer los rubros más importantes que sigue la administración pública federal para la consecución de sus fines, los cuales son la adquisición, el arrendamiento y la prestación de servicios, por lo que, en este sentido, a continuación pasaremos a conceptualizar dichos rubros.

ADQUISICIÓN

Primero que nada hay que entender el significado de adquirir, “el cual viene del latín *acquirio*, que significa obtener, proporcionarse, ganar, agregar, en un sentido pecuniario”¹, otra idea es “ganar, conseguir algo por el propio trabajo; así como hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece.”²

Aunado a lo anterior, citaremos diversas acepciones del término en estudio:

“Acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de una cosa mueble o inmueble o algún derecho real sobre ella;”³ o como el “acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de un bien o servicio o algún derecho real sobre estos. Puede tener efecto a título oneroso o gratuito, a título singular o universal, por cesión o por herencia;”⁴ o bien, como “el hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece o que otro transmite a título lucrativo u oneroso, o por prescripción.”⁵

1 Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina, 1968.- Pág. 518.

2 Diccionario Enciclopédico Vox.- Lexis22.- Círculo de Lectores.- Tomo I “A/AMEO”.- Barcelona España, 1976.- Pág. 106.

3 Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Op. Cit.- Pág. 32.

4 Glosario de Términos mas Usuales en la A.P.F. Op. Cit.- Pág. 26.

5 Diccionario Enciclopédico Océano.- Op. Cit.- Pág. 27.

Para Estriche, la adquisición “es la acción y efecto de adquirir; el acto por el cual se hace uno dueño de alguna cosa; y también la misma cosa adquirida. La palabra adquisición, en este último sentido, comprende, hablando en general, todo cuando logramos o nos viene por la compra, donación, herencia u otro título cualquiera; pero con más rigor, sólo abraza lo que alcanzamos o conseguimos por dinero, ajuste, habilidad, industria u otro título semejante; mas no lo que viene por derecho de herencia o sucesión, ya que así suele distinguirse a los bienes heredados de los adquiridos.”⁶

Del concepto que da Estriche, consideramos que en términos generales, contempla aspectos jurídicos, ya que su significación, toma en cuenta a la adquisición como la acción humana o del Estado que tiende a procurar las cosas, los derechos y las obligaciones ajenas, necesarios para el desenvolvimiento de la persona sea esta hombre, institución o estado.

Otra acepción lógica-jurídica de la adquisición, es “la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona y por regla general, a título definitivo;”⁷ de dicho concepto entendemos que el concepto general de la adquisición abarca al derecho público y privado, ya que se refiere al acrecentamiento de un patrimonio de la persona física o jurídica.

En su acepción legislativa, podemos considerarla como el acto previsto por las leyes, por el cual se adquiere el dominio de alguna cosa mueble o inmueble, al mismo tiempo que el derecho sobre ellas, así mismo, es necesario hacer mención que el acto jurídico que ocasiona la adquisición de cosas, derechos y obligaciones “debe reunir ciertos caracteres o requisitos esenciales para que tenga validez jurídica. Por lo que son necesarios los siguientes:

a) El sujeto adquirente (individuo, persona jurídica, Estado);

⁶ Cabanellas, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina, 1968.- Pág. 121.

⁷ Cita en pie de página.- Guillermo Cabanellas.- Diccionario de Derecho Usual.- Op. Cit.- Pág. 124.

- b) El objeto adquirido;
- c) El título de la adquisición (del acto jurídico que le da origen).

De estas esenciales condiciones se derivan otras: en cuanto al sujeto, éste debe tener capacidad suficiente para adquirir; al mismo tiempo acreditar un derecho al objeto de la adquisición. Es importante señalar, que esta puede hacerse por mandatario o representante y aún por personas que no tengan la plena capacidad legal para contratar, con ciertas limitaciones.”⁸

En conclusión, podemos decir que la adquisición es la obtención de una cosa o de un derecho, que se realizan mediante acuerdo de voluntades entre el Estado o sus Entidades Paraestatales y/o un particular, con el fin de sacar el provecho pecuniario correspondiente; en virtud del cual, una de las partes se obliga a transferir la propiedad de bienes muebles a aquellos, mediante el pago de un precio cierto y en dinero; de lo que se desprende que el Estado puede adquirir bienes bajo formas de derecho público o bien de derecho privado.

Es preciso señalar, que el Estado tiene las facultades necesarias para poder adquirir todo tipo de bienes en sus diferentes modalidades, por lo que a continuación citamos el precepto constitucional que da origen a la adquisición:

Artículo 134.- “Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo.- Op.- Cit.- Pág. 467.

realicen, se adjudicarán o llevarán acabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetara a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

Del precepto citado, podemos entender que deja asentados en forma clara los principios sobre los que deben administrarse los recursos económicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dichos principios son el de eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, del mismo se desprende que toda negociación debe ser licitada públicamente por medio de convocatoria pública con el fin de que se presenten libremente proposiciones solventes, esto con el objeto de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias pertinentes; en otro de sus párrafos, nos señala a la licitación pública, la cual consideramos como un proceso que garantiza derechos a los participantes como son los entes públicos y/o particulares.

En relación con lo anterior, es necesario citar la normatividad específica en materia de adquisiciones, por lo que a continuación mencionamos los artículos 1º y 3º, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

“Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien

los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.”

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

- I. Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;
- II. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras;
- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentran incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento

- no impliquen modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
 - VI. La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles;
 - VII. La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y
 - VIII. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.”

No obstante lo anterior, es importante citar que la mencionada Ley, hace referencia a la palabra adquisiciones dándole un contenido propio de carácter restringido, apartándose de su concepción jurídica, toda vez que hace referencia exclusivamente a la compra de bienes muebles y/o inmuebles, en virtud de que existen diversas formas en que una persona pueda adquirir bienes a través de la donación, la herencia, la permuta, entre otras.

En cuanto al objeto de la adquisición, “debe ser lícito, estar en el comercio y no estar comprendido en alguna prohibición legal. Por lo que se refiere al título, el dominio sobre las cosas se puede adquirir en plenitud o con ciertas limitaciones, siendo el principio general el siguiente: “nadie puede transmitir a otro más derechos de los que él mismo tuviere.”⁹

ARRENDAMIENTO

Ahora nos referiremos al arrendamiento, considerando a este como "la

⁹ Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Op. Cit.- Pág. 519.

cesión de uso de un bien por tiempo determinado, mediante pago de una renta, de conformidad con las partes interesadas y las normas aplicables."¹⁰

De otra forma, podemos definirlo como "el contrato bilateral, oneroso y conmutativo, por el cual una de las partes se obliga a dar a otro por cierto tiempo y a cambio de un precio determinado, el uso o disfrute de una cosa, a ejecutar una obra o prestar un servicio."¹¹

En este orden de ideas, citaremos otras acepciones de dicho término que lo exponen como "aquella cesión de uso de un bien mueble o inmueble o terreno, edificio, automóvil, maquinaria o de una parte de uno o de otro, de una persona (arrendador) a otra (arrendatario), durante un periodo específico de tiempo a cambio de una renta u otra compensación";¹² también como la de "alquilar temporalmente una cosa mediante renta";¹³ o bien, como "un contrato por el cual una de las partes se obliga a ceder a la otra el goce o el uso de una cosa por un precio determinado."¹⁴

Para Rojina Villegas, refiriéndose al arrendamiento, cumple normalmente la función económica de permitir el aprovechamiento de las cosas ajenas, pues aún cuando se puede llegar a él a través de los derechos reales de uso, usufructo, habitación o mediante el contrato de comodato, la experiencia demuestra que la forma normal de aprovechar la riqueza ajena es a título oneroso y mediante el contrato de arrendamiento.

Mientras en los contratos traslativos (venta, donación, etc.), la función económica del contrato es la transferencia de las cosas con todas las utilidades, en el arrendamiento, el arrendador, que de ordinario es también propietario, conserva el poder de disposición y transfiere a otros solamente el

10 Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Op. Cit.- Pág. 36.

11 Diccionario Enciclopédico Vox.- Lexis 22.- Circulo de Lectores.- Tomo II "AMER/AVEM".- Barcelona, España.- 1976.- Pág. 467.

12 Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Op. Cit.- Pág. 44.

13 Diccionario Enciclopédico Océano.- Op. Cit.- Pág. 135.

14 Sánchez Medal Ramón.- De los Contratos Civiles.- Décimo Tercera Edición Actualizada.- Editorial Porrúa, México.- 1994.- Pág. 224.

poder de goce.

En este sentido, es necesario hacer notar que la normatividad que se establece para las adquisiciones, igual es aplicable al arrendamiento, en virtud de que el Estado cuenta con facultades amplias para poder realizar todo tipo de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, pero también es de hacer notar que existen otros ordenamientos que regulan a dicha figura, los cuales enunciamos a continuación.

En términos del primer párrafo del artículo 2398 del Código Civil Federal, señala que, "hay arrendamiento, cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto."

Asimismo, el artículo 2400 del citado ordenamiento dispone que, "son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que puedan usarse sin consumirse, excepto aquellos que la ley prohíbe arrendar y los derechos estrictamente personales."

De las citadas disposiciones civiles, podemos decir que el contrato de arrendamiento tiene como elementos personales al arrendador y el arrendatario; llámese arrendador a quien cede el uso y disfrute de la cosa y arrendatario a quien los adquiere; como elementos reales de dicho contrato, hay que señalar la cosa y el precio.

Asimismo, es de hacer notar que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), en términos de la fracción III, del artículo 3° de su Reglamento, tiene la atribución Practicar los avalúos y justipreciaciones de rentas que soliciten las dependencias y entidades, así como todo tipo de trabajos valuatorios a nivel de consultoría que soliciten las instituciones públicas.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Primeramente definiremos lo que es un servicio público, al respecto, cabe señalar que “desde el punto de vista gramatical, público, del latín *publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción, autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar. Servicio, del latín *servitium*: acción y efecto de servir.”¹⁵

Por lo que corresponde a la prestación de servicios, podemos decir que “es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión”;¹⁶ pero significa también, “el agrupar las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos tales como postal, telegráfico, telefónico, energía y agua; alquileres, asesoría estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.”¹⁷

El maestro Miguel Acosta Romero, cita la definición del Diccionario de la Real Academia Española, definiendo el concepto como “el mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que

¹⁵ Cita en pie de página.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1991.- Pág.- 735.

¹⁶ Glosario de Términos Administrativos.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Op. Cit.- Pág. 93.

¹⁷ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Op. Cit.- Pág. 314.

resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.”¹⁸

Villegas Basavilbaso, cita dos conceptos de prestación de servicios, el primero como el “ejercer una función, cumplir con un fin, satisfacer una necesidad”,¹⁹ y el segundo “como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizadas y aseguradas por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Privado”.²⁰

Por otra parte, Rafael de Pina Vara define este concepto como “un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.”²¹

Para Gabino Fraga, el servicio público “es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental. Finalmente, manifiesta que para Bonnard, los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado.”²²

En este sentido, el maestro Acosta Romero cita a Hauriou y Fleiner, el primero define la prestación de servicios “como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una

18 Acosta Romero, Miguel. Op. Cit.- Pág.- 735.

19 Idem.- Pág.- 735

20 Op. Cit.- Pág.- 740.

21 De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Op. Cit.- Pág.- 453.

22 Fraga, Gabino.- Op. Cit.- Págs.- 21, 22.

necesidad pública y por una organización pública; en cambio Fleiner, lo conceptualiza como un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular.”²³

Para García Oviedo, la prestación de servicios “es una ordenación de elementos de actividades para un fin; ese fin es la satisfacción de una necesidad pública (no obsta que hay necesidades de esta clase que se satisfacen por un régimen de Derecho Privado); lo que implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean éstas las que asuman la empresa; pero esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto al de los servicios privados.”²⁴

En relación con los ordenamientos legales que regulan a los servicios que se prestan en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es importante citar que las facultades del Estado son las mismas que citamos en la adquisición y el arrendamiento, por lo que es aplicable la normatividad mencionada con anterioridad.

LICITACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO.

La licitación pública es el procedimiento que por regla general debe seguir la administración pública en la selección de las propuestas más convenientes de contratación. Consiste en la invitación hecha a personas indeterminadas, que cubran los requisitos propuestos en las bases de licitación, para que en la forma y términos previstos en las mismas, presenten ofertas y la administración pública este en posibilidades de seleccionar la que le resulte más conveniente.

²³ Acosta Romero Miguel.- Op. Cit. Pág. 735.

²⁴ Cita en pie de página.- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit.- Pág.- 743.

En su origen etimológico, “la palabra licitación deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-ons*, que a su vez significa venta en subasta. De acuerdo a su significado gramatical, licitación consiste en la acción de licitar, verbo transitivo que quiere decir “ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda.”²⁵

El significado etimológico y gramatical de dicha palabra, produce grandes confusiones en nuestro Derecho, “llegando a utilizarse indistintamente como sinónimo de subasta o concurso”²⁶, situación que estimamos por demás errónea, como pasaremos a demostrar.

“La subasta o remate, es un procedimiento automático mediante el cual una entidad administrativa elige como contratista al particular que ofrece las condiciones económicas más ventajosas, sin tener en cuenta consideraciones de otro tipo.”²⁷

Este sistema normalmente se utiliza para la venta forzada de bienes por la autoridad para satisfacer una obligación, siendo sinónimos los términos, remate y almoneda.

Las características de la subasta son que constituye un acto público, un llamado a una concurrencia indiscriminada, con previa publicidad, con base estimada o sin ella, a favor del precio más alto que se ofrezca.

Por su parte, el concurso es un sistema de selección sobre la base de un llamado abierto o cerrado, en el cual se ponderan los distintos valores, proyectos o merecimientos de los competidores en la adjudicación, la cual se determina en función de la más conveniente técnica, financiera o artísticamente, jugando un factor personal preponderante y una mayor

25 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*.- Editorial Porrúa, México, 1994.- Pág. 281.

26 *Idem*.- Pág. 281

27 Canals Arenas, Jorge Ricardo.- *El Contrato de Obra Pública*.- Editorial Trillas.- México, 1991.- Pág. 137

facultad discrecional de la administración, lo que desaparece en la licitación, por la objetividad y la automaticidad del costo menor en dinero, en tiempo y en especie de esta última.

La naturaleza jurídica de la licitación es la de ser “un acto jurídico unilateral, impuesto por la Ley de la Administración Pública, para la concertación de los contratos.”²⁸

Asimismo, hay que declarar que “no sólo es un acto, sino un procedimiento que comprende una serie de actos a saber, en primer lugar “el llamado a la licitación, previa preparación del pliego de condiciones. En segundo lugar, la presentación de las propuestas, y en tercer lugar, la apertura de los sobres de adjudicación.”²⁹ Esto quiere decir que, como conjunto de actos, se transforma en un procedimiento administrativo que da origen al vínculo contractual.

En este sentido, podemos decir que la licitación es un acto administrativo complejo integrado por distintas etapas, mismas que a continuación citamos:

La primera, es la de autorización presupuestal, en donde las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, solamente cuando cuente con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del presupuesto de inversión y gasto corriente, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos.

En casos excepcionales y previa aprobación de dicha Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización.

La segunda etapa, corresponde a la elaboración de las bases de la licitación,

²⁸ Casisni, José.- Derecho Administrativo.- Editorial Palma.- Buenos Aires, Argentina, 1974.- Pág. 528.

²⁹ María Díez, Manuel.- Derecho Administrativo.- Editorial Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina, 1965.- Pág. 484.

que consiste en la instrumentación de los requisitos que deben solicitarse a los participantes, especialmente lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, así como la descripción técnica del tipo de trabajos y el establecimiento de condiciones específicas a que habrá de sujetarse la contratación. Dichas bases se integran por un conjunto de cláusulas preparatorias impuestas unilateralmente por la administración pública.

No obstante lo anterior, consideramos necesario señalar los requisitos mínimos de las bases que emiten las dependencias y entidades para las licitaciones públicas que se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo. Las bases, de conformidad con el artículo 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, contendrán en lo aplicable como mínimo lo siguiente:

- I. “Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Forma en que se acreditará la existencia y personalidad jurídica del licitante;
- III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que se realicen; fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación que afecte la solvencia de la propuesta, así como la comprobación de

que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;

- V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos podrán presentarse en el idioma del país de origen de los bienes o servicios, acompañados de una traducción simple al español.

Tratándose de bienes y servicios en los que se requiera que las especificaciones técnicas, las proposiciones, anexos técnicos y folletos se presenten en un idioma diferente del español, previa autorización del titular del área solicitante, se podrá establecer el idioma extranjero en que se formulen y presenten dichos documentos sin la traducción respectiva;

- VI. Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo. En licitaciones públicas nacionales, las propuestas y el pago de bienes o servicios se realizará en pesos mexicanos. Tratándose de servicio de fletamento de embarcaciones, adquisición de boletos de avión y el aseguramiento de bienes, las propuestas se podrán presentar en la moneda extranjera que determine la convocante y su pago se podrá realizar en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que éste se realice. En todo caso, se aplicará lo que dispongan las disposiciones específicas en la materia.

En licitaciones internacionales, en que la convocante determine efectuar los pagos a proveedores extranjeros en moneda extranjera, los licitantes nacionales podrán presentar sus proposiciones en la misma moneda extranjera que determine la convocante. No obstante, el pago que se realice en el territorio nacional deberá hacerse en moneda nacional y al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga dicho pago. Tratándose de proveedores extranjeros, los pagos podrán hacerse en el extranjero en la moneda determinada en las bases respectivas;

- VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas;
- VIII. Criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y adjudicación de los contratos de conformidad a lo establecido por el artículo 36 de esta Ley;
- IX. Descripción completa de los bienes o servicios, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos; información específica que requieran respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; dibujos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;
- X. Plazo y condiciones de entrega; así como la indicación del lugar, dentro del territorio nacional, donde deberán efectuarse las entregas. Cuando se trate de diferentes lugares de entrega, podrá establecerse que se propongan precios para cada uno de éstos o solo para todos ellos;
- XI. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar, precisando como serán utilizados en la evaluación;
- XII. Condiciones de pago; señalando el momento en que se haga exigible el mismo. Tratándose de adquisiciones de bienes muebles, podrá establecerse que el pago se cubra parte en dinero y parte en especie, siempre y cuando el numerario sea mayor, sin perjuicio de las disposiciones relativas de la Ley General de Bienes Nacionales;
- XIII. Datos sobre garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo y el momento en que se entregará, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- XIV. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán

- adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 39 de esta Ley, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- XV. En el caso de contratos abiertos, la información a que alude el artículo 47 de este ordenamiento;
- XVI. Las penas convencionales que serán aplicables por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios, en los términos señalados en el artículo 53 de esta Ley;
- XVII. La indicación de que el licitante ganador que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 60 de esta Ley, y
- XVIII. En su caso, términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en ningún caso a que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación;
- XIX. Las condiciones de precio, en el que se precisará si se trata de precios fijos o variables, para este último caso, se deberá indicar la fórmula o mecanismo de ajuste de precios en los términos que prevé el artículo 44 de esta Ley;
- XX. Los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse;
- XXI. Las causales para la rescisión de los contratos, en los términos previstos en esta Ley;
- XXII. Las previsiones relativas a los términos y condiciones a las que se sujetará la devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones originalmente convenidas, sin que las sustituciones impliquen su modificación;

XXIII.El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes, cuando sean del conocimiento de la dependencia o entidad;

XXIV.La indicación de que no podrán participar las personas físicas o morales inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública, en los términos de este ordenamiento o de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Asimismo, la indicación de que los participantes deberán presentar manifestación bajo protesta de decir verdad de que por su conducto, no participan en los procedimientos de contratación establecidos en esta Ley, personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en los términos del párrafo anterior, con el propósito de evadir los efectos de la inhabilitación, tomando en consideración, entre otros, los supuestos siguientes:

A) Personas morales en cuyo capital social participen personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en términos del primer párrafo de esta fracción;

B) Personas morales que en su capital social participen personas morales en cuyo capital social, a su vez, participen personas físicas o morales que se encuentren inhabilitadas en términos del primer párrafo de esta fracción, y

C) Personas físicas que participen en el capital social de personas morales que se encuentren inhabilitadas.

La participación social deberá tomarse en cuenta al momento de la infracción que hubiere motivado la inhabilitación.

La falsedad en la manifestación a que se refiere esta fracción será sancionada en los términos de Ley.

En caso de omisión en la entrega del escrito a que se refiere esta fracción, o si de la información y documentación con que cuente la

Secretaría de la Función Pública se desprende que personas físicas o morales pretenden evadir los efectos de la inhabilitación, las dependencias y entidades se abstendrán de firmar los contratos correspondientes;

XXV. La indicación de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o proveedor según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la indicación de que los mencionados derechos, para el caso de la contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, se estipularán a favor de la dependencia o entidad de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables, y

XXVI. El tipo y modelo de contrato.

Para la participación, adjudicación o contratación de adquisiciones, arrendamientos o servicios no se podrán exigir requisitos que tengan por objeto limitar la libre participación. En ningún caso se establecerán requisitos o condiciones imposibles de cumplir. Previo a la emisión de la convocatoria, las bases de licitación cuyo presupuesto en conjunto represente al menos el cincuenta por ciento del monto total a licitarse por la dependencia o entidad en cada ejercicio fiscal, deberán ser difundidas a través de su página en Internet o en los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, al menos durante cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al de su difusión en dicho medio, lapso durante el cual se recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale, o bien, invitarán a los interesados, profesionales, cámaras o asociaciones empresariales del ramo para participar en la revisión y opinión de las mismas.”

Dentro de esta etapa también se prepara la elaboración de la convocatoria la que podrá referirse a uno o más bienes o servicios, y contendrán, en lo aplicable, lo siguiente:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, este será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente a su pago, el cual será requisito para participar en la licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría;
- III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, de la primera junta de aclaración a las bases de licitación, en su caso, la reducción del plazo a que alude el artículo 32 de la presente Ley, y el señalamiento de sí se aceptará el envío de propuestas por servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica;
- IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún Tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;
- V. La indicación que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;
- VI. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;
- VII. Lugar y plazo de entrega;
- VIII. Condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo;

- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de esta Ley;
- XI. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra, y
- XII. La indicación de que cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos de la licitación en calidad de observador, sin necesidad de adquirir las bases, registrando previamente su participación.

La publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, es la tercera etapa de la licitación; el propósito fundamental de ésta estriba en permitir la participación de un mayor número de personas.

La cuarta de las etapas corresponde a la presentación de ofertas, ésta se debe sujetar a las formalidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; el procedimiento licitatorio contempla que la entrega de proposiciones se hará en sobre cerrado que contendrá la propuesta técnica y económica. La documentación distinta a la propuesta podrá entregarse, a elección del licitante, dentro o fuera del sobre que la contenga.

Salvo los casos justificados por las dependencias o entidades, en las bases de licitación, se establecerá que dos o más personas podrán presentar conjuntamente proposiciones sin necesidad de constituir una sociedad, o una nueva sociedad en caso de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezcan con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes a que cada persona se obligará, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones. En este supuesto la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para ese acto haya sido designado por el grupo de personas.

Previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, los convocantes podrán efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la propuesta técnica y económica. Lo anterior será optativo para los licitantes, por lo que no se podrá impedir el acceso a quienes hayan cubierto el costo de las bases y decidan presentar su documentación y proposiciones en la fecha, hora y lugar establecido para la celebración para la celebración del citado acto.

La quinta etapa, es el acto de presentación y apertura de proposiciones, que se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos;
- II. Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y el servidor público de la dependencia o entidad facultado para presidir el acto o el servidor público que éste designe, rubricarán las partes de las propuestas que previamente haya determinado la convocante en las bases de licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente, debiendo enseguida dar lectura al importe total de cada una de las propuestas;
- III. Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se harán constar las propuestas aceptadas para su posterior evaluación y el importe de cada una de ellas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma; la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación, y
- IV. En el acta a que se refiere la fracción anterior, se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales

siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo. La convocante procederá a realizar la evaluación de la o las propuestas aceptadas. Cuando no se hubiere establecido para dicha evaluación el criterio relativo a puntos y porcentajes, el de costo beneficio la convocante evaluará, en su caso, al menos las dos propuestas cuyo precio resulte ser más bajo.

Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación considerando, en su caso, los criterios de evaluación y adjudicación de las propuestas establecidos en las bases de licitación, considerando las características de la contratación que se trate; corresponderá a los titulares de las dependencias y a los órganos de gobierno de las entidades establecer dichos criterios en sus políticas, bases y lineamientos, considerando los principios de transparencia, igualdad, imparcialidad, claridad, objetividad y precisión, por lo que no podrán estar orientados a favorecer a algún licitante; tratándose de servicios, podrá utilizarse el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las propuestas, en el que el rubro relativo al precio tendrá un valor porcentual del cincuenta por ciento, indicando en las bases la ponderación que corresponderá a cada uno de los demás rubros que serán considerados en la evaluación, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, cuando sea necesario, en el caso de servicios se solicitará el desglose de precios unitarios, precisando de qué manera será utilizado éste, y dentro de los criterios de evaluación, podrá establecerse el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible, y aplicable a todas las propuestas.

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 sus propuestas.

Quedan comprendidos entre los requisitos cuyo incumplimiento, por sí mismos, no afecten la solvencia de la propuesta, el proponer un plazo de entrega menor al solicitado, en cuyo caso, prevalecerá el estipulado en las bases de licitación; el omitir aspectos que puedan ser cubiertos con información contenida en la propia propuesta técnica o económica; el no observar los formatos establecidos, si se proporciona de manera clara la información requerida; y el no observar requisitos que carezcan de fundamento legal o cualquier otro que no tenga por objeto determinar objetivamente la solvencia de la propuesta presentada. En ningún caso podrán suplirse las deficiencias sustanciales de las propuestas presentadas

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a aquél cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo, incluyendo, en su caso, el porcentaje previsto por el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la propuesta

que tenga la mejor evaluación combinada en términos de los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas

La sexta etapa de la licitación, es el acto mediante el cual el área convocante de la dependencia o entidad emite el fallo, determinando cual es la propuesta más conveniente, el mismo se dará a conocer en junta pública a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva que firmaran los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma. La falta de firma de algún licitante no invalidara su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido para efectos de notificación. En sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión.

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 65 de la multicitada Ley de Adquisiciones.

Finalmente, la última etapa de la licitación, consiste en la formalización del contrato, la cual se lleva a cabo dentro del plazo que la propia ley establece, es decir, en un término de veinte días naturales siguientes a la notificación

del fallo; dicho contrato deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato;
- III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;
- IV. La fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega;
- V. Porcentaje, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- VI. Forma, términos y porcentaje para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;
- VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;
- VIII. Precisión de si el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición en que se hará y calculará el ajuste;
- IX. Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios, por causas imputables a los proveedores;
- X. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios objeto del contrato, incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes;
- XI. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos inherentes a la propiedad intelectual, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la dependencia o de la entidad, según corresponda, en términos de las disposiciones legales aplicables, y
- XII. Los demás aspectos y requisitos previstos en las bases e invitaciones, así como los relativos al tipo de contrato de que se trate.

EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública tiene la facultad potestativa de elegir en forma libre y directa, a la persona o personas con las que contrata; esta facultad, que constituye la regla general para llevar a cabo la contratación, se ve limitada por una serie de sistemas que convergen en favor de la moral administrativa.

De ahí que sea necesario establecer una serie de sistemas cuya elección no sea potestativa para la administración, sino que, antes bien, sea la consecuencia de los supuestos mismos previstos por la Ley. Dichos sistemas limitan la libertad de elección y tienden a garantizar al Estado las mejores condiciones de contratación.

De esta manera, se puede decir que la elección del cocontratante de la Administración se puede dar de manera libre y directa o en forma limitada, de estas dos posibilidades se desprenden dos sistemas de elección: el sistema libre de elección y el sistema restrictivo.

El sistema de libre elección, es aquel que permite elegir de forma libre y directa al cocontratante de la Administración. Quiere decir esto, que la Administración puede seleccionar sin ajustarse a procedimiento específico alguno. Doctrinalmente se entiende que dicho sistema constituye el género en que se encuentra inmersa la contratación administrativa.

La libre elección se sujeta a limitaciones y formas de control tales como: acreditar de manera suficiente la solvencia de la persona con la que se contrata, sustentar debidamente la necesidad de realizar el acto y que este se ajuste a los supuestos previstos en la Ley. Su aplicación no es arbitraria, o no debe de serlo; está orientada, fundamentalmente, a satisfacer de manera oportuna las necesidades colectivas; su aplicación no debe causar perjuicios a las finanzas del Estado.

El sistema restrictivo y sus procedimientos, contrariamente a lo que pudiera pensarse, son la excepción y no la regla general de la contratación administrativa; sin embargo, pareciera ser lo contrario, ya que existe un abundante número de disposiciones que regulan los procedimientos restrictivos y no así la libre elección.

Nuestra legislación adopta el sistema de restricción como excepción, ya que establece la aplicación de los procedimientos de licitación pública sólo en determinadas materias, así como lo confirma lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 134 constitucional, el cual establece que, “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

De dicho párrafo, desprendemos que sólo en las materias que enuncia, son aplicables los procedimientos restrictivos. Ahora bien, podemos observar que las materias citadas no abarcan la totalidad del universo de los contratos que realiza el Gobierno Federal; por ende, como afirmamos anteriormente, la restricción sólo operará en los casos y las materias expresamente señalados por la norma.

Como su nombre lo indica, el sistema restrictivo restringe o limita la libertad que tiene la Administración para seleccionar a su cocontratante. De dicho sistema, derivan una serie de procedimientos que la Ley obliga a seguir para realizar la contratación y, en función de lo que la propia Ley dispone, su aplicación resulta obligatoria, en este sentido, el artículo 26 de la Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, clasifica a los procedimientos de contratación en los siguientes:

1. Licitación Pública;
2. Invitación a cuando menos tres personas; o
3. Adjudicación directa.

Aunado a lo anterior, podemos comentar que un procedimiento cerrado de selección, consiste en realizar la contratación administrativa con personas que previamente han sido seleccionadas y catalogadas como capaces de realizar determinado tipo de contrato; consiste también, en limitar el número de participantes en el proceso de selección para la adjudicación de un contrato.

Las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, vigentes hasta 1993, contemplaban la existencia de padrones de contratistas y proveedores de la Administración Pública Federal, dentro de los cuales la Administración debía seleccionar a sus cocontratantes. A partir de las reformas a éstos ordenamientos el 2 de julio de 1991, los padrones dejaron de tener vigencia, aunque, en estricto sentido, constituyeran una forma de depuración previa de contratistas y proveedores, que en muchos casos no eran lo suficientemente capaces para ejecutar un contrato.

Los ordenamientos citados, establecían procedimientos cerrados de selección, en los que se incluía a la propia licitación pública, ya que sólo se podía contratar con las personas inscritas en los padrones y excepcionalmente se realizaba el procedimiento fuera de ellos.

Como ya afirmamos, el decir que un procedimiento es cerrado, se encuentra en íntima vinculación con limitar el número de participantes en la

adjudicación de un contrato; consecuentemente, es abierto, aquel procedimiento en el cual no existe límite en el número de proponentes.

El procedimiento abierto por excelencia es la licitación pública, ya que cualquier interesado que satisfaga los requisitos propuestos en la convocatoria y en las bases de licitación puede ser beneficiado con el contrato.

En un ámbito práctico, la limitación en el número de participantes, se constituye en una limitación del número de ofertas; esto restringe las posibilidades de obtener mejores condiciones de contratación.

Sin embargo, para algunos autores, la existencia de una selección previa permite eliminar a licitantes indeseables, que sólo aumentan la carga de trabajo que implica el análisis de sus propuestas, a sabiendas que no cuentan con la capacidad para cumplir con el contrato.

La posible limitación al número de las ofertas, aunada al proceso de simplificación de los procedimientos que realizaban las dependencias y entidades al contratar tanto la ejecución de obras públicas como adquisiciones, arrendamientos y servicios, trajo como consecuencia que se derogara el requisito previo de registro en los padrones de contratistas y proveedores.

Dicha derogación fue congruente con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde fomentar la libre competencia en las convocatorias que la Administración Pública Federal lleve a cabo en esas materias, para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes.

La existencia de diversos procedimientos que limitan la libertad de contratación, tiene por objeto tutelar los principios que la Constitución plasma en el primer párrafo del artículo 134, al decir que “los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados.”

Ahora bien, junto con la licitación pública coexisten otros procedimientos que se constituyen en una excepción a la misma. Las excepciones derivan de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional, que a la letra dice, “cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

Con base en dicha disposición, la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fundamentando su aplicación en la atención de situaciones apremiantes o especiales que se presentan en el ejercicio de la función administrativa y en muchos casos sólo tienen una vía de solución, modificó su estructura para que libremente se decida el tipo de procedimiento de contratación que pudiera implementarse.

INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS

Hasta donde podemos inferir, la invitación a cuando menos tres personas consiste en el llamado que hace la administración pública a particulares previamente calificados como capaces de llevar a cabo un contrato, para que en la forma y términos propuestos por la convocante, presenten cotizaciones y dependiendo de la modalidad en que se utilice, se sometan a un

procedimiento de selección similar al de licitación pública, o en su caso, sean adjudicatarios directos del contrato. La justificación de aplicar dichos procedimientos, deriva de circunstancias extraordinarias, que obligan a la administración pública a contratar inmediatamente.

La facultad para utilizar indistintamente cualquiera de los dos procedimientos, es potestativa de la administración pública ya que, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

De lo anterior, es justificable aplicar los procedimientos en función de las características de los trabajos o de los bienes a adquirir, pero siempre conforme a los supuestos enunciados en el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que exceptúa de la licitación pública cuando se trate de:

- I. Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
- II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental;

- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador;
- VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la

materia de los servicios se refiriese a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;

- XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;
- XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;
- XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;
- XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

- XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;
- XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y
- XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.

Del precepto expuesto, cabe señalar que las fracciones son excepciones de ejecución de licitación pública, en virtud de la premura o de las características con las que hay que realizar la contratación; mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se invita a presentar propuestas a cierto número de personas, que a criterio de quien las convoca, cuentan con la capacidad de respuesta inmediata y las condiciones que requiere el contrato; lo que quiere decir que la administración limita, en diversos supuestos, la lista de las personas que pueden presentar la propuesta, pero una vez establecidas las personas a participar, el procedimiento de elección es igual al que se sigue en la licitación pública.

Luego entonces, podemos concluir que mientras en la licitación pública se admiten indistintamente a todos los proponentes; en los procedimientos de excepción, la administración pública aprecia discrecionalmente la capacidad que tiene cada uno de los posibles candidatos e invita a aquellos que considera cumplen con las perspectivas para la ejecución del contrato.

Ahora bien, en cuanto a que se limita el número de participantes, la convocante deberá atender que las personas que invita efectivamente estén

en posibilidades de cumplir con el objeto del contrato; lo que quiere decir, que las personas convocadas deberán contar con la capacidad económica, la experiencia y el respaldo técnico que sean congruentes con las características y magnitud de los trabajos a realizar, garantizando el cumplimiento de los alcances fijados contractualmente a juicio de la dependencia.

De esta manera, tenemos que el artículo 43 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en tratándose de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, prevé que el acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad; para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente; en las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción completa de los bienes o servicios requeridos, o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago; los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta. Dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación; el carácter nacional o internacional en los términos del artículo 28 de la referida Ley; a las demás disposiciones que de dicha Ley resulten aplicables, siendo optativo para la convocante la realización de la junta de aclaraciones, y difundir la invitación en lugar visible de las oficinas de la convocante o en su página de Internet y en los medios de difusión que establezca la Secretaría de la Función Pública, a título informativo, incluyendo quienes fueron invitados.

En síntesis, la invitación a cuando menos tres personas, salvo por la

limitación en el número de participantes, deviene en un procedimiento no sólo similar, sino igual a la licitación pública, salvo por las formas de control y los plazos que deben cumplirse.

ADJUDICACIÓN DIRECTA

Esta modalidad limita el número de participantes, ya que sólo se invita a la persona que cuente con los elementos técnicos y la capacidad de respuesta inmediata para realizar la ejecución de los trabajos, por lo que las dependencias podrán contratar de forma inmediata por causas de seguridad nacional, como son desastres, casos fortuitos, al igual que por circunstancias que alteren el orden social, económico, de salud, etc.

Por lo anterior, podemos decir que, la forma inmediata de contratación es la adjudicación directa, toda vez que dada la gran gama de actividades que realiza el Estado, se pueden presentar situaciones imprevistas que originan necesidades, mismas que a su vez, requieren de una pronta atención y repuesta, sin que perjudique a otras esferas de la actividad administrativa, por ello es que se debe de actuar con prontitud y tomar medidas en plazos cortos de tiempo, para no interrumpir la actividad normal del gobierno, de ahí que se requiera de mecanismos ágiles de contratación que reduzcan considerablemente los tiempos de adjudicación y en consecuencia, los tiempos de realización de los trabajos, lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

PROGRAMA DE TIEMPOS Y MOVIMIENTOS PARA FORMALIZAR UN CONTRATO DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS.

Actividades

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

DENTRO DE LOS 20 DIAS NATURALES

Firma del contrato a partir de la notificación del fallo de adjudicación.

Artículo 46 LAASSP

Si no firma el participante que resultó ganador del contrato, se le adjudicará a la segunda o tercera propuesta solvente.

Artículo 46 párrafo 2 LAASSP

1^a 2^a 3^a

El atraso en la firma del contrato por parte de la dep. o entidad, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones asumidas

Artículo 46 párrafo 4 LAASSP

CAPITULO TRES. DE LOS MEDIOS DE DEFENSA.

INCONFORMIDAD.

El procedimiento de licitación, como tal, constituye la vía legal para adquirir bienes y toda clase de servicios a través de las personas físicas o morales por parte de las dependencias o entidades; como ha quedado señalado en capítulos anteriores, su regulación se establece en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En este sentido, en caso de que la convocante incurra en violaciones a las etapas del procedimiento, el sistema jurídico ha establecido algunos medios de control previos a los procedimientos judiciales, por esta razón, existen los recursos administrativos y los juicios ante los tribunales administrativos.

En este contexto, se puede definir a la inconformidad como “un medio de defensa jurídico previsto en el artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, (ahora artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público), con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses por actos que consideran son llevados a cabo por servidores públicos de 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 la propia Ley.”¹

Es importante pronunciarse en específico sobre dicha disposición normativa, ya que tiene la peculiaridad de contener un solo precepto jurídico sobre el establecimiento de un medio de defensa al cual se ha hecho referencia; así como la posibilidad de que mediante una simple manifestación de hechos se pueda corregir alguna actuación irregular.

En este contexto, para la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

¹ Manual sobre Resolución de Inconformidades.- México, 1997.- pág. 5.

Sector Público, la inconformidad no reviste más formalidades jurídicas que el que su presentación se haga directamente en Secretaría de la Función Pública, dentro de un plazo perentorio, y que las manifestaciones se realicen bajo protesta de decir verdad, debiendo aclarar que el promovente deberá acreditar tener las facultades legales necesarias para actuar en consecuencia, de conformidad con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la esfera administrativa, acorde con el artículo 11 de la Ley de la materia.

Aunado a lo anterior, es de comentarse que la inconformidad además de apearse a las formalidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debe cumplir con los requisitos que le son aplicables del Código Civil Federal y del Código Federal de Procedimiento Civiles, además de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de crear en el ámbito jurídico una expectativa de derecho, cuya resolución, por tratarse de un acto de autoridad, puede dar lugar a un recurso de revisión ante el superior jerárquico de quien la emitió o, incluso, un amparo en la vía correspondiente.

Resulta pertinente señalar que la inconformidad como medio de defensa de los particulares no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, en tanto que éstos están destinados a combatir actos de autoridad, y no de actos de las dependencias y entidades cuya actuación se encuentra despojada de la facultad de imperio al tratarse de una persona moral cuyo objetivo es el de realizar una contratación bajo las mejores condiciones, de conformidad con el artículo 134 constitucional.

En este orden de ideas, son características de los Recursos el que se promuevan en contra de actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación, y la inconformidad no está encaminada a controvertir un acto de autoridad ni tiene como objeto revocarlo, dado que su finalidad es la de resolver la nulidad parcial o total del procedimiento licitatorio o, en su caso, decretar la improcedencia de la

inconformidad.

En este sentido, como ya se mencionó con anterioridad, la inconformidad como todo acto jurídico debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos que se establecen en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, siendo básicamente 3 para la procedencia de la acción:

- 1.- Acreditar interés jurídico (artículo 65 de la citada Ley y 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles).
- 2.- Temporalidad (artículo 65 de la Ley en cita)
- 3.- Protesta de decir verdad (artículo 66 de la Ley en comento).

De lo anterior se desprende que, el interés jurídico es requisito indispensable para que proceda la acción, ya que su objetivo fundamental es la declaración o constitución de un derecho, esta premisa se puede dar temporalmente en dos etapas de una licitación o procedimiento de contratación, las cuales son: anteriores a la adquisición de las bases y posteriores a la adquisición de dichas bases.

En este orden de ideas, en la etapa anterior a la adquisición de las bases, existen una serie de requisitos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece de observancia obligatoria por parte de las dependencias y entidades, por lo que cualquier incumplimiento o desviación a tales requisitos puede dar lugar a la presentación de una inconformidad. Estos actos pueden abarcar desde la publicación de la convocatoria hasta el contenido de las bases, incluidos en particular los plazos que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (junta de aclaraciones) hasta el acto de presentación y apertura de propuestas.

Los actos irregulares que acontezcan en dichas etapas concursales, deberán demostrarse mediante el ofrecimiento de pruebas que acrediten que con su

actuación la convocante causó agravio a su interés o al Estado, debiendo entenderse por agravio “aquellas manifestaciones encaminadas a demostrar la ilegalidad de un acto”², ya que deben combatirse en su totalidad los argumentos en que se basó el fallo. Por lo tanto, la inconformidad debe contener razonamientos encaminados a demostrar la ilegalidad de los actos que se impugnan, aportando todas las pruebas que demuestren el dicho de la quejosa.

Asimismo, en la etapa posterior a la adquisición de las bases, el interés de una empresa o una persona física para impugnar un acto emana del solo haber adquirido las bases y haber participado en actos licitatorios subsecuentes, como lo son la junta de aclaraciones a las bases y la presentación de una propuesta.

En este sentido, al adquirir las bases se adquiere interés para impugnar el contenido de las mismas e incluso lo que suceda en la junta de aclaraciones, no así para los actos que se lleven a cabo durante o con posterioridad al acto de presentación y apertura de propuestas, pues al no haber participado en dicha etapa, lo que suceda en la misma no le puede causar algún agravio.

Aunado a lo anterior, cuando se participa en un acto de presentación y apertura de propuestas, debe entenderse que se cuenta con interés desde este acto y hasta el fallo, contándose con la posibilidad de presentar una inconformidad por actos que contravengan la Ley en estas etapas.

En todos los casos, será indispensable que el interesado demuestre que los actos impugnados le causan agravio, debiendo aportar las pruebas que acrediten su dicho, como al efecto lo requiere el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que sobre el particular señala, “el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.”

Por lo que corresponde a la temporalidad, en el artículo 65 de la Ley de

² Op. Cit.- Pág. 9.

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se establece que los particulares cuentan con un plazo de 10 días hábiles para presentar su inconformidad, contados estos a partir del día siguiente a aquél en que ocurra el acto impugnado o de que el promovente tenga conocimiento del mismo, previéndose que transcurrido dicho plazo precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que la Contraloría pueda actuar en cualquier tiempo en términos de Ley.

En concordancia con lo expuesto en el párrafo precedente, se precisa que al recibirse una inconformidad el primer paso es verificar si está presentada en tiempo. Para ello, deberá computarse el plazo transcurrido desde que se llevó a cabo el acto impugnado hasta que se presentó el escrito inicial ante la Contraloría y si éste excediera de 10 días hábiles, se deberá proceder a desechar la promoción correspondiente. En este sentido, no puede tomarse como fecha de entrega de una inconformidad el depósito en el correo certificado, servicio de mensajería o autoridad diversa, debiendo ser precisamente la recepción en la Contraloría, lo anterior, atento a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra dice:

“Artículo 42.- Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal, deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.”

En lo que se refiere al criterio para computar el plazo para la presentación de una inconformidad por actos anteriores a la presentación de propuestas técnicas, se debe considerar la evidencia documental con la cual se cuente, o, en su caso, a partir de la fecha en que el promovente conoció del hecho que impugna.

Asimismo, por los actos que se llevan a cabo con posterioridad a la presentación y

apertura de propuestas, no se debe computar el plazo a partir de que el promovente haya conocido sobre una irregularidad, sino a partir del fallo de la licitación, según sea el caso, por ser actos que causan agravios a los promoventes al no tomarse una decisión procedente en el momento procesal oportuno.

Por lo que respecta al protesto de decir verdad, el artículo 66 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que las inconformidades que se presenten, deberán manifestarse bajo protesta de decir verdad sobre los hechos que le consten relativos al acto o actos que aduce son irregulares y acompañar la documentación que sustente su petición, requisitos que, de omitirse, se sancionan normativamente con el desechamiento del escrito de inconformidad. Puede darse el caso de que el promovente ingresara un nuevo escrito incorporando el protesto que se menciona.

Pertinente resulta aclarar, que en el caso de que un escrito de inconformidad se establezcan frases análogas como protesto lo necesario u otras con las que en apariencia se pretendiera cubrir el requisito de que se trata, la inconformidad, se estima, deberá desecharse.

Asimismo, otras formalidades que debe contener una inconformidad, se pueden encontrar y aplicar de manera supletoria las contenidas en el Código Civil Federal; en el Código Federal de Procedimientos Civiles, además de las contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo.

En los dispositivos normativos invocados, se establecen una serie de requisitos que deben cumplir las promociones que se realicen, siendo éstos en esencia los siguientes:

1.- Presentación del escrito inicial en las oficinas autorizadas:

Como ha quedado debidamente establecido, el escrito inicial de inconformidad

deberá presentarse en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública, sujetándose en lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.- Quien firme el escrito de inconformidad deberá contar con facultades para ello:

Para el caso que una persona moral esté en posibilidad de interponer una inconformidad en contra de actos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, derivados de una incorrecta aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es indispensable que el promovente cuente con representatividad legal para ello.

En este sentido, las facultades legales podrán acreditarse mediante la presentación de los siguientes documentos:

- A) Poder general para actos de dominio;
- B) Poder general para pleitos y cobranzas; y
- C) Poder especial en el cual se establezca de manera específica la facultad para presentar inconformidad a nombre de una persona física o moral.

Por lo que se refiere a los poderes generales para pleitos y cobranzas, será indispensable verificar que éstos no contengan ninguna limitación en cuanto a facultades que se le otorgan al apoderado, según lo dispone el artículo 2554 del Código Civil Federal.

Ahora bien, bajo este tenor, en el supuesto de que la oferta en una licitación se hubiese presentado de manera conjunta entre dos o más empresas, será requisito sine qua non, para poder inconformarse, que el apoderado acredite contar con facultades para representar a todas las empresas involucradas, y en caso contrario se deberá proceder a declarar como no interpuesta dicha inconformidad por falta de representatividad legal, pues es obvio que el interés jurídico lo tienen

las empresas que participaron conjuntamente y no una de ellas en lo particular, ya que de resultar ganadora en una licitación se contraen derechos y obligaciones para todas ellas.

Asimismo, cuando el promovente sea una persona moral actuando en representación de otra persona moral, a su vez deberá acreditar contar con poder suficiente para actuar a nombre de la empresa representada, la cual deberá acreditar contar con poder para actuar a nombre y representación de la interesada.

Por otra parte, si la interesada fuese una persona física con actividad empresarial, podrá actuar por su propio derecho o por conducto de representante, en cuyo caso son aplicables las disposiciones transcritas relativas a representatividad.

PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

Conciliar del latín *conciliare*, significa “componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero.

Ese tercero puede ser un particular o un funcionario; en este último caso, forma parte del mecanismo procesal y lleva la impronta del Estado, que tiene un interés permanente en lograr la paz social.”³

Asimismo, se considera como “la avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito. El acto de conciliación, que también se denomina juicio de conciliación, procura la transigencia de las partes, con objeto de evitar el pleito que una de ellas quiere entablar.

No es en realidad un juicio, sino un acto, y el resultado puede ser positivo o

³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo III.- Op. Cit.- Pág. 592.

negativo. En el primer caso, las partes se avienen; en el segundo, cada una de ellas queda en libertad para iniciar las acciones que le correspondan.

Sus efectos son, en caso de avenirse las partes, los mismos de una sentencia, y en este sentido puede pedirse judicialmente la ejecución de lo convenido.”⁴

Aunado a lo anterior, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la conciliación como “el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.”⁵

En este sentido, de conformidad con el Capítulo Segundo del Título Séptimo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los proveedores podrán presentar quejas ante la Contraloría, con motivo del incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades.

Por lo que, una vez recibida la queja respectiva, la Contraloría señalará día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación y citará a las partes. Dicha audiencia se deberá celebrar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la queja.

La asistencia a dicha audiencia de conciliación será obligatoria para ambas partes, por lo que la inasistencia por parte del proveedor traerá como consecuencia el tenerlo por desistido de la queja.

En la audiencia de conciliación, la Contraloría tomando en cuenta los hechos

4 Diccionario de Derecho Usual.- Tomo I.- Op. Cit.- Pág. 449.

5 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I.- Op. Cit.- Pág. 568.

manifestados en la queja y los argumentos que hiciere valer la dependencia o entidad respectiva, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses, conforme a las disposiciones de la Ley en la materia, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado.

En la conciliación las partes deberán procurar la realización de acciones que promuevan la ejecución total de los trabajos, la entrega de los bienes y prestación de los servicios y la completa resolución de las controversias, a través de los convenios que acuerden las mismas, los que podrán considerarse para efectos de solventar las observaciones de los órganos de control.

En caso de que sea necesario, la audiencia se podrá realizar en varias sesiones. Para ello, la Secretaría de la Función Pública señalará los días y horas para que tengan verificativo. El procedimiento de conciliación deberá agotarse en un plazo no mayor de cuarenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera sesión, salvo que las partes acuerden un plazo mayor, por causas debidamente justificadas.

En el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo respecto de la controversia, podrán designar a su costa, ante la presencia de la propia Secretaría de la Función Pública, a un tercero o perito que emita su opinión sobre los puntos controvertidos, a efecto de lograr que las partes concilien sus intereses.

De toda diligencia deberá levantarse acta circunstanciada, en la que consten los resultados de las actuaciones.

En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. En caso contrario, quedarán a salvo sus derechos, para que los hagan valer en la vía que corresponda.

RECURSO DE REVISIÓN.

Recurso, el cual, según el diccionario jurídico mexicano, “proviene del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o retorno,”⁶ asimismo, también lo define “como el medio que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto, lo conforme o lo revoque,”⁷ a demás de considerarlo como “el medio por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto de subordinado.”⁸ “Es la oportunidad legal y práctica que se representa a fin de que la administración a través de su procedimiento, revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones, sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta”.⁹

En este sentido, Alfonso Nava Negrete define al recurso como “un derecho de impugnar un acto administrativo ante la misma autoridad que lo emitió quien habrá de resolver revocando, modificando, anulando o confirmando el acto.”¹⁰

Asimismo, el maestro Serra Rojas manifiesta que “el recurso constituye un derecho que tiene el particular agraviado para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo.”¹¹

En este orden de ideas, el maestro Entera Cuesta, citado por el maestro Luis Humberto Delgadillo, señala que “el recurso administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa o, excepcionalmente, un acto de trámite dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes.”¹²

6 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII.- Op. Cit.- Pág. 2702.

7 Idem.- Pág. 2710.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Porrúa.- México, 1959.- Pág. 105.

11 Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Décimo Segunda Edición.- Tomo II.- Porrúa.- México, 1983.- Pág. 567.

12 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel.- Op. Cit.- Pág. 183.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que, “el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener, en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”¹³

Aunado a lo anterior, para Rafael de Pina Vara, “los recursos son medios de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. Medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quien se halla legitimado para interponerlo, someter la cuestión resuelta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe, el error o agravio que motiva.”¹⁴

Asimismo, Humberto Rodríguez define al recurso “como el medio de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución.”¹⁵

En este sentido, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como ya apuntamos, establece en su artículo 70 que, “en contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes.”

Dicho recurso se denomina Recurso de Revisión, el cual tiene su fundamento legal en el Título Sexto de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que debe hacerse valer ante la autoridad que emitió el acto impugnado dentro del término de 15 días naturales contados a partir del día siguiente a aquél

13 Fraga, Gabino.- Op. Cit.- Pág. 433.

14 De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Op. Cit.- Pág.- 434.

15 Rodríguez Domínguez, Humberto.- Manual para la Defensa Fiscal de los Contribuyentes.- México, 1985.- Pág. 81.

en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, el cual será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo. Es necesario resaltar que el requisito esencial que debe contener el escrito inicial de interposición del recurso es la expresión de agravios; por estos debe entenderse el argumento que haga valer el recurrente en el que se exprese la parte de la resolución que contenga la violación, la disposición jurídica violada ya sea por omisión o indebida aplicación y la relación que existe entre ambas premisas para determinar que en verdad existió la violación argumentada. Sin tales requisitos el argumento seguramente sería declarado ineficaz por no expresar agravio alguno.

Independientemente de lo citado en el párrafo que antecede, los demás requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso, son que se exprese el órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; los agravios que se le causan; en su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y las pruebas que ofrezca, mismas que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

En este sentido, aún y cuando no se expresen formalidades especiales para promover el recurso administrativo, lo cierto es que en la práctica si se requiere, porque, en la siguiente estancia posterior al recurso, que en nuestro caso sería el amparo, el juzgador no estudiaría argumentos que no se hubiesen expresado a manera de agravios en el recurso.

Necesariamente deben acompañarse al escrito inicial las pruebas que se propongan, la constancia de notificación y la resolución impugnada, documentos, estos dos últimos, que pueden presentarse en copia simple.

Sin estos requisitos, el recurso sería desechado, porque no podría acreditarse ante la autoridad que se está dentro del término legal, o que en verdad exista un acto que es el que se reputa como ilegal, y por lo que toca a las pruebas, no se admitirán aquellas que no se hubiesen ofrecido en la instancia de la inconformidad. Las pruebas que se ofrezcan deben relacionarse, so pena de ser desechadas.

En esta instancia, también procede la suspensión del procedimiento, siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente; sea procedente el recurso; no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Las resoluciones que se dicten pueden variar dependiendo del caso concreto, así, el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando se presente fuera de plazo; no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo. En este sentido, el recurso se desechará por improcedente contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; contra actos consumados de un modo irreparable; contra actos consentidos expresamente; y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún

recurso de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Asimismo, el recurso podrá ser sobreseído cuando el promovente se desista expresamente de éste; el agraviado fallezca durante el procedimiento, siempre y cuando el acto impugnado sólo afectare a su persona; durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia antes mencionadas; cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo; por falta de objeto o materia del acto respectivo, y no se probare la existencia del acto impugnado. En este caso, la autoridad encargada de conocer el recurso podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto respectivo. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente a favor del recurrente.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto; asimismo, la autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores de los preceptos que se consideren violados y examinará en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. De igual forma, dejará sin efectos legales los actos administrativos cuando se advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean suficientes, pero deberá fundarse cuidadosamente los motivos por los que se consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución. En caso de que la resolución ordenará realizar un acto determinado o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplimentarse en un plazo no mayor a cuatro meses.

No obstante lo anterior, cabe señalar que sólo se revocarán o modificarán los actos administrativos que hayan sido impugnados por el recurrente, la resolución expresará claramente los actos que se modificarán total o parcialmente.

Cuando hayan que tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivados del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes. No se tomará en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

CAPITULO CUATRO.

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

RESPONSABILIDAD.

La expresión surge del latín *respondere*, que significa “estar obligado.”¹ La responsabilidad “es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Capacidad para aceptar un acto consiente y voluntario.”²

“Cualquier definición de responsabilidad debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellas.”³

Al respecto podemos describir a la responsabilidad como la “capacidad u obligación de responder de actos propios, y en algunos casos de los ajenos”;⁴ otra definición la establece el Diccionario de Derecho Usual, en la que nos define a la responsabilidad como “la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”;⁵ paralelamente existen otras acepciones de la responsabilidad que se precisan como la “obligación de atender todos los deberes y de ejercer la autoridad con base en las normas de actuación establecidas y en las facultades otorgadas”;⁶ así como “la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado por un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requerirá una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”.⁷

1 Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Op. Cit.- Tomo XXIV.- Pág. 790.

2 Cabanellas, Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual.- Op. Cit.- Tomo III.- Pág. 574.

3 Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Op. Cit.- Tomo XXIV.- Pág. 791.

4 Diccionario Enciclopédico Océano.- Uno color.- Edición 1997.- Editorial Océano.- Barcelona, España.- 1997.- Pág. 1393.

5 Guillermo Cabanellas.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo III.- Bibliográfica OMEBA.- Sexta Edición.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 575.

6 Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 142.

7 Fernández Ruiz Jorge.- Derecho Administrativo.- Serie Jurídica.- Editorial Mac Graw Hill.- México 1998.- Pág. 165.

En relación con las acepciones mencionadas, podemos decir que la responsabilidad es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de los actos que realiza consciente y libremente.

Ahora bien, una vez que se ha definido a la responsabilidad en términos generales, es indispensable conceptualizar a la responsabilidad en que incurren los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, con actos u omisiones; que implica la obligación de resarcir los daños y perjuicios causados al reclamante por las infracciones legales previstas, ya que no solo es una cuestión de carácter constitucional, independientemente de que ésta es quien delimite los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades; por lo que resulta importante conocer el régimen jurídico que regula las diferentes responsabilidades.

Es importante mencionar, que de acuerdo a nuestro ordenamientos legales aplicables, se tienen contempladas cuatro tipos de responsabilidades, la administrativa, civil, política y penal, mismas que explicaremos a continuación, haciendo la aclaración, que sobre la responsabilidad penal hablaremos específicamente en el último punto del presente capítulo.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

De conformidad con la fracción III, del artículo 109 constitucional, se deben aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; de igual forma, encuentra su base en el precepto 113 constitucional, mencionado que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinar la responsabilidad, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones; mismas que consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación o multas y las demás que señalen las leyes.

Lo anterior, será exigible a los servidores públicos que por actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión; en virtud de que estos cinco valores se contemplan en las XXIV fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De dichas fracciones, es de señalarse que son una serie de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, y no acatarlas, los hace acreedores a las sanciones previstas en el numeral 13 de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; mismas que consistirán en amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor a tres días ni mayor de un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sin embargo, para que esto pueda realizarse es necesario llevar a cabo un procedimiento administrativo, mismo que contempla la Ley de referencia.

No obstante lo anterior, es de señalarse que como en todos los procesos, esté se deberá desarrollar respetando las garantías de legalidad y audiencia consagradas en los numerales 14 y 16 de la Constitución, toda vez que son las garantías que deben concederles a los servidores públicos infractores. Razón por la cual, es necesario establecer el procedimiento a seguir para el fincamiento de la responsabilidad administrativa.

Primeramente será necesaria la existencia de la conducta delictiva que en ejercicio de sus funciones el servidor público haya realizado; dando con esto pauta al procedimiento que se iniciará con una queja, denuncia de hechos o de oficio por la autoridad administrativa en el uso de sus atribuciones, en dicho procedimiento habrá que levantar una acta circunstanciada donde se contengan las diligencias que se practiquen y deberá ser suscrita por quienes intervinieron en ésta, que en ese supuesto será el órgano interno de control de la dependencia o entidad, o en

su caso la Secretaría de la Función Pública, en términos de lo que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que la contraloría interna determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias por acuerdo del titular de la dependencia, pero tratándose de infracciones graves o en razón de su naturaleza, deberá darse vista a dicha Secretaría.

Una vez que exista dicha queja o denuncia, se citará a audiencia en razón de lo establecido en el precepto 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, haciéndosele saber al servidor público la responsabilidad o responsabilidades que se le imputa, lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, así como el derecho que tiene a ofrecer pruebas y alegar lo que considere pertinente por si o por medio de su defensor; en virtud de que si no se le especificará exactamente cual es la responsabilidad que se le imputa, no estaría en aptitud de argumentar lo que a su derecho corresponda. En la citada audiencia deberá estar el representante designado por la dependencia o entidad a la que preste sus servicios el servidor público responsable, en la que se levantara el acta correspondiente, estableciéndose el desarrollo de la audiencia y el pronunciamiento de la autoridad en cuanto a la admisión o desechamiento de las pruebas, no obstante aún cuando solo es una sola audiencia, la autoridad tiene la facultad de citar a otra u otras, para realizar las investigaciones o prácticas que considere pertinentes, a fin de allegarse de los elementos de juicio para la debida resolución; en virtud de que transcurridos 45 días hábiles siguientes al día en que fueran desahogadas las pruebas que se hubieren hecho valer, la autoridad deberá resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad o proceder a imponer la sanción o sanciones que correspondan, notificándole al infractor la resolución en un plazo no mayor de 10 días hábiles siguientes en que fue emitida esta, así como, en su caso, dicha resolución se notificará para los efectos de ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, también en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

Si de la audiencia respectiva las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver, o advirtieran datos o información que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, lo anterior con fundamento en lo descrito en el segundo párrafo fracción IV del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte, es importante mencionar que en cualquier momento, previo y posterior al citatorio, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán determinar la suspensión temporal del servidor público responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute, la determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad, ya que dicho acto temporal, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado; la suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que se halló suspendido.

Por otra parte, cabe señalar que para la imposición de las sanciones administrativas deberán considerarse los elementos contemplados en el artículo 14 de la multicitada ley, tomándose en cuenta la gravedad de la responsabilidad

en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Al respecto, cabe señalar que las sanciones administrativas a que se podrán hacerse acreedores los servidores públicos que incurran en alguna falta, en términos del artículo 13 de la referida ley, consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, del artículo 8 de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

RESPONSABILIDAD CIVIL

El artículo 111 de nuestra Constitución, menciona que a cualquier servidor público podrá demandarse por la vía civil, sin que sea necesaria la declaración de procedencia, ya que la obligación de resarcir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos, nace del principio de que aquel que cause un daño a otra tendrá la obligación de repararlo de conformidad con el precepto 1910 del Código Civil Federal.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, regula lo relativo a la responsabilidad que tiene el Estado por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones, pero esta responsabilidad es subsidiaria, por lo que solo puede hacerse efectiva cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado; de ahí que esta responsabilidad se regule por la normatividad antes mencionada.

En cuanto al procedimiento, es primordial que quien ocasione el daño y/o perjuicio sea un servidor público y que estos sean causados en ejercicio de las atribuciones que le son encomendadas a éste; independientemente de que dichos daños o perjuicios sean causados de forma intencional o por negligencia, ya que, como se expuso, el particular tiene a su favor que el Estado funge como responsable solidario; pero si los daños y/o perjuicios se producen cuando el servidor público no actúa investido de su cargo, independientemente de que haya alguna responsabilidad, no le es imputable al servidor público como tal, ni al Estado.

En cuanto a los daños y perjuicios ocasionados son los elementos necesarios para la existencia de la responsabilidad, toda vez que sin esta no podría hablarse de un resarcimiento, en virtud de que la misma tiene como fin la recuperación e indemnización, lo cual no se podría lograr si no existe algo, es decir, reparar y/o indemnizar lo dañado. El daño puede ser material o moral, el material lo encontramos contemplado en el numeral 2108 de nuestro Código Civil Federal, el cual establece que por daño debemos entender la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el precepto 2109, del citado ordenamiento, nos señala que perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obteniendo en el cumplimiento de la obligación.

Por lo que hace a la responsabilidad civil en lo relativo a los procedimientos de adquisición del Estado, cabe señalar que ésta podrá demandarse a través de un incidente, originado por el ejercicio de una acción o de un derecho, que ha causado algún daño, lo cual traería como consecuencia que la víctima u ofendido ejercerá la acción correspondiente para lograr la reparación del perjuicio sufrido.

RESPONSABILIDAD PÓLITICA

“La responsabilidad política, es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos especifica esas causas.

Es importante mencionar que la fracción I, del artículo 109 constitucional, establece que, mediante juicio político, se impondrán las sanciones consistentes en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio

público, mismas que se encuentran indicadas en el artículo 110.

Los sujetos de responsabilidad política en términos del artículo 110 son los “senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

En consecuencia, se desprende que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, toda vez que las características de los sujetos a juicio político, son en razón de que tienen facultades de gobierno y administración, ya que con su actuación pueden causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales. De ahí que no todos los servidores públicos puedan incurrir en este tipo de responsabilidad.

DELITO.

“Etimológicamente, la palabra delito proviene del latín delictum, expresión también de un hecho antijurídico y doloso castigado con una pena. En general, culpa, crimen, quebrantamiento de una Ley imperativa.”⁸ “En derecho penal, es la acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la Ley bajo la amenaza de

⁸ Cabanellas, Guillermo.- Op. Cit.- Tomo I.- Pág. 603.

una pena o sanción criminal.”⁹

Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 7º del Código Penal Federal, acto u omisión son las dos únicas formas de manifestarse la conducta humana que pudiera constituir delito.

En este sentido, han surgido diversos planteamientos entre los más destacados autores penalistas en cuanto a la definición absoluta de lo que es el delito, sin considerar el tiempo y el lugar, ya que el delito tiene sus raíces en las realidades sociales y humanas que cambian según la población y las épocas, determinando con esto la moral que prevalece en las mismas como lo es la costumbre y el sistema jurídico político que prevalece en cada país.

Así, algunos estudiosos del derecho han formulado diversas definiciones considerando al delito como: “la infracción de un deber exigible, en daño de la sociedad o de los individuos (Rossi); es un ente jurídico –señala Carrara– constituido por una relación de contradicciones entre un hecho y la Ley; es una disonancia armónica, es la infracción de la Ley por el Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso; es la violación de un derecho de un deber (Tarde); es no solamente la oposición a la voluntad colectiva cuya expresión es el derecho, sino la oposición al deber (Wundt Wulffen); es, tomándolo desde un marco histórico, toda acción que la conciencia ética de un pueblo considera merecedora de la pena en determinado momento histórico; un orden ético y que exige una explicación consistente en la pena (José Maggiore).”¹⁰

Por su parte, el maestro Castellanos Tena, dice que “la palabra delito se deriva del verbo latín delinquere, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la Ley.”¹¹

9 Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit.- Pág. 868.

10 Carranca y Trujillo Raúl.- Derecho Penal Mexicano.- Parte General.- Décima Sexta Edición.- Porrúa.- México, 1988.- Pág. 221.

11 Castellanos Tena, Fernando.- Lineamientos Elementales de Derecho Penal.- Vigésimo Novena Edición.- Porrúa.- México, 1992.- Pág. 125.

En este sentido, podríamos decir que “el delito consiste en una negación del derecho o un ataque al orden jurídico, y esto más que una definición es incidir en una flagrante petición de principios; o bien, se puede decir que es la acción punible lo que desde luego circunscribe a la sola actividad humana, con exclusión de otra cualquiera.”¹²

Ahora bien, después de las anteriores definiciones, podemos decir que por nuestra parte el delito es una conducta violatoria de una norma jurídica, es decir, que cuando un sujeto va en contra de lo establecido por un ordenamiento legal, puede encuadrarse en un tipo penal determinado.

ORDENAMIENTOS APLICABLES EN LA MATERIA

La naturaleza jurídica de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la forma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, sin embargo, la responsabilidad es un tema no sólo del derecho constitucional, sino del derecho administrativo, derecho civil (responsabilidad patrimonial del Estado), derecho penal, derecho laboral y procesal, por eso resulta importante para el estudio de esta materia, conocer el régimen jurídico que regula las responsabilidades del Estado y de sus servidores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El anterior texto del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, tenía deficiencias en cuanto a su redacción y alcance. Hablaba de los altos funcionarios de la federación y sus responsabilidades, así como de la inmunidad del Presidente de la República, otorgándoles a todos ellos el llamado fuero constitucional;

¹² Carranca y Trujillo Raúl.- Op. Cit.- Pág. 220.

reglamentaba el procedimiento de desafuero y el juicio político de responsabilidad de estos mismos.

El texto vigente recogió el mismo sistema, suprimió la denominación de altos funcionarios, pero conservó esta institución e inclusive la amplió; ensanchó algunos conceptos; cambió el nombre de fuero constitucional y habló de una declaración de procedencia de juicio penal de esos funcionarios; igualmente conservó la institución que antes se llamaba desafuero, lo que significa que subsiste el fuero constitucional bajo otra denominación; trató lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprimió la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales.

En el artículo 109 constitucional, se dan los lineamientos generales de lo que debe ser la legislación sobre responsabilidad. El primer párrafo manifiesta que la responsabilidad en que incurran los servidores públicos tendrá no sólo un alcance político, sino además administrativo, penal, civil, etcétera. Disponiendo que deberán expedirse legislaciones tanto federales como locales de esta cuestión.

El artículo 111 regula lo que antes se denominaba proceso de desafuero de altos funcionarios de la federación, ahora simplemente declaración de procedencia, lo que técnicamente sigue siendo incorrecto, ya que se trata de una inmunidad procesal.

El procedimiento para declarar la procedencia del juicio penal ordinario, respecto de los servidores públicos, básicamente es el mismo que para el desafuero, aunque ahora con dos innovaciones: si el ulterior proceso penal concluye con sentencia absolutoria, el funcionario inculcado podrá reasumir su función y, tratándose de los funcionarios estatales mencionados, la declaración de procedencia será para el efecto de que la legislatura local, en el ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

La primera innovación es muy adecuada, ya que es justo que si no fue culpable el

funcionario procesado, se le restituya en el goce y ejercicio de sus derechos; sin embargo, la realidad será otra, ya que mientras se concluya un proceso penal en todas sus instancias, lo más seguro es que haya terminado el período de ejercicio para la cual fue electo o designado. Por su parte, la segunda innovación, en el fondo, no es más que una compilación inútil del procedimiento, sobre todo que no determina cuáles son o pueden ser esas atribuciones de las legislaturas locales.

Por su parte, el artículo 113, trata lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la del Estado, de lo cual no hablaba el anterior Título Cuarto ni ningún otro precepto constitucional. Se señala que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinarla, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, de orden económico y las demás que las leyes señalen.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Por su parte, el artículo 114 habla de los plazos preclusivos para iniciar el juicio político de responsabilidad y de la prescripción tanto en materia penal como administrativa, en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, tiene la virtud sobre de las que le antecedieron, de que su aplicación está más apegada a la realidad.

La presente Ley, en su artículo primero, nos enumera las materias que reglamenta, que a saber son: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Por su parte, en el artículo 4, se menciona que para la investigación, tramitación, substanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Código Civil Federal.

Con lo que respecta a la responsabilidad objetiva del Estado, el presente Código en estudio, en su artículo 1928, establece que “el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”

Si analizamos el precepto anterior, en principio, el directamente responsable del daño causado es el servidor público, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido. Digo que con su patrimonio en virtud de que, la obligación que aquí se plantea es esencialmente civil, ya que si se planteara en el aspecto penal, se estará a lo que disponga la Ley relativa. Sólo en el caso de que el servidor público no tenga bienes suficientes para responder la obligación, o teniéndolos no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado, aunque debemos advertir que el supuesto aquí planteado es cuando el servidor público causó el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la administración pública, de otra manera, si el daño se causó

en lo personal, responderá también en lo personal.

Código Penal Federal.

Bajo la denominación de delitos cometidos por servidores públicos, fueron trasladados un buen número de los actos u omisiones en que incurrían los servidores públicos de la anterior Ley de Responsabilidades al Código Penal vigente, lo que constituye un gran acierto del legislador que de esta manera respeta y pone en práctica la debida sistematización de las normas al ubicarlas en el Código correspondiente.

Para la individualización de las sanciones, el artículo 213 establece que el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el trabajador es de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos de delito.

La categoría del servidor público o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena, sobra decir que serán aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos que incurran en cualquiera de los delitos que se enumeran en el Título Décimo del presente ordenamiento legal.

Otras Legislaciones.

El régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, ya que, en primer lugar, existen dos ramas del derecho que regulan su relación, una, el derecho disciplinario, y otra que podría ser denominada derecho laboral burocrático; y en segundo término, este derecho laboral se encuentra integrado a su vez por varios

sistemas que establecen, de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores, sistemas diferentes.

El derecho disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, en apego en lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aplicación de las normas disciplinarias por la administración Pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

No hay que confundir las normas disciplinarias de la administración pública federal, que por su naturaleza revisten actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, que se caracterizan por su contenido prestacional.

RESPONSABILIDAD PENAL.

Este tipo de responsabilidad, con base en la fracción II del artículo 109 constitucional, establece que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, señalando claramente que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad del servidor público.

Es importante mencionar, que “con motivo de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 5 de enero de 1983, (ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002), se reformó el Título Décimo del Código Penal Federal”,¹³ denominado, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, en dicho apartado, se trasladaron un sin número de actos u omisiones en que incurrieran los servidores públicos en el ejercicio de su cargo o comisión.

Así las cosas, el Código Penal Federal, en sus artículos del 214 al 224, regula 13 tipos de delitos, mismos que se establecen a continuación:

1. Ejercicio indebido del servicio público;
2. Abuso de Autoridad;
3. Desaparición forzada de personas;
4. Coalición de servidores públicos;
5. Uso indebido de atribuciones y facultades;
6. Concusión;
7. Intimidación;
8. Ejercicio abusivo de funciones;
9. Tráfico de influencia;
10. Cohecho;

13 Colín Sánchez Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- decimosexta Edición.- Editorial Porrúa.- México 1997.- Pág. 742.

11. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
12. Peculado; y
13. Enriquecimiento ilícito.

En este orden de ideas, las sanciones por la comisión de los delitos que se mencionan, son penas que van desde la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de los bienes cuya legal procedencia no acrediten.

Aunado a lo anterior, trataremos de dar una explicación y señalaremos aquellos delitos y sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos por el incumplimiento de su empleo, cargo o comisión para el cual fueron designados.

El artículo 212, del Código Penal Federal, refiere a la definición específica del servidor público, con el objeto de evitar estériles indagaciones en el proceso penal para establecer si corresponde o no a dicha naturaleza la persona del agente que hubiere realizado el hecho punible.

También el precepto elimina la duda sobre la responsabilidad penal de terceros particulares, que con frecuencia acuden interviniendo en las conductas punibles.

Por su parte, el artículo 213, establece que para la individualización de las sanciones previstas, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Asimismo, el artículo 213-Bis, estipula que cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222, abuso de autoridad, intimidación y cohecho, respectivamente, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por su parte, el artículo 214 del mismo ordenamiento legal, establece que comete el delito de EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.
- IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
- V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de

custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este Artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En términos generales, el artículo en estudio plantea diversas hipótesis en las cuales el sujeto activo es un servidor público, con notable falta de atención a los deberes formales y materiales necesarios para cumplir satisfactoriamente con su empleo, cargo a comisión; asimismo, este tipo penal pretende ubicar la conducta antijurídica cometida por el propio servidor público, que con la acción que se genere, llegue a causar algún daño al patrimonio o bienes de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, etc.

Asimismo, el artículo 215 establece que comete el delito de ABUSO DE AUTORIDAD los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el

- cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
 - III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
 - IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
 - V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
 - VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
 - VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
 - VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
 - IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
 - X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios

profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y
- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Al respecto, cabe mencionar que tratándose de las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá al infractor de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Por lo que hace a las fracciones VI a IX, se le impondrá al infractor de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Sobre el particular, el maestro Eduardo López Betancourt, cita al maestro Marco Antonio Díaz de León, el cual define al delito de abuso de autoridad como aquel “delito que comete el servidor público que actúa extralimitando su actividad a la competencia que tiene asignada por la ley, o bien, que incumple con lo previsto con sus deberes o atribuciones que tenga establecidas también por ley.¹⁴⁷”

En este orden de ideas, el maestro López Betancourt, cita la opinión de Fontán

14 López Betancourt, Eduardo, Delitos en Particular.- Tomo II, Quinta edición, Editorial Porrúa, México 2000, pág. 316.

Balestra, la cual es “la disposición prevé tres formas típicas con las que un funcionario público puede cometer abuso de autoridad: dictando resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales; ejecutando órdenes o resoluciones de esa clase existentes; no ejecutando las leyes cuyo cumplimiento incumbe.”¹⁵

En conclusión, podemos decir que este delito lo realiza el servidor público valiéndose de tal calidad con que se ostenta, para hacer o dejar de hacer algún acto cualquiera, con el fin de causar a otros algún perjuicio o para procurarles algún provecho.

Así las cosas, los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D, establecen, entre otras cosas, que cometerá el delito de DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. En este sentido, a quien cometa este delito, se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión. Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos. Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos. Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Por otra parte, al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le

¹⁵ López Betancourt, Eduardo, Idem, Pág. 317.

inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

La adición de este delito al Código Penal Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2001. En estos artículos, se establece el tipo penal que comete un servidor público cuando propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una persona privada de su libertad, además, se establece la pena genérica impuesta al sujeto activo.

Asimismo, se establece la penalidad para el caso en que la víctima es liberada de manera espontánea por sus captores, según los días que dure su detención y establece la reducción de la penalidad cuando el activo suministre información o contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Además, se establece como sanción accesoria de la pena la inhabilitación y destitución del servidor público que intervenga en la comisión del delito en cuestión; y se dispone una sanción para el caso de que el servidor público presente oposición o negativa a que la autoridad tenga acceso al lugar donde se presuma pueda encontrarse la persona buscada.

Por lo que cabe al artículo 216, se establece que cometen el delito de COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del

derecho de huelga; asimismo, se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Este artículo, define claramente los requisitos para que pueda llegar a configurarse el delito que se menciona, siendo estos, primeramente, que los actores tengan la calidad de servidores públicos, en segundo término, que se unan dos o más con el objeto de afectar la buena marcha de la administración pública en la que estén cumpliendo con su empleo, cargo o comisión que se les haya encomendado, respetando y eximiendo de este supuesto, el derecho de huelga que puede ejercer cualquier gobernado.

Por lo que respecta al artículo 217, se menciona que el delito de USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, lo comete:

- I. El servidor público que indebidamente:
 - a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
 - b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
 - c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.
 - d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa este delito, cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se le impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por su parte, cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El uso indebido de atribuciones y facultades, se presenta como un delito que, para su consumación, debe contemplar tres aspectos a saber, primeramente, el que se establece en la fracción I, mismo que dispone que el servidor público responsable debe otorgar algún tipo de beneficio a otra gente, lo cual repite en sus cuatro incisos, el segundo, a nuestro juicio complementa la primera fracción, toda vez aquí se establece que el delito lo cometerá quien solicite o promueva el beneficio que se pretende, o bien, sea parte del mismo, y tercero, que el servidor tenga a su cargo fondos públicos, así como la buena aplicación de estos, además de establecer que el servidor público debe tener conocimiento de la ilegalidad de su conducta, así como del destino distinto de los fondos públicos determinados por la misma administración pública.

Por su parte, el artículo 218, dispone que comete el delito de CONCUSIÓN, el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad del valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

En este sentido, el diccionario jurídico mexicano define a la concusión como “la manera de obtener arbitrariamente en su provecho un cobro injusto y violento, un funcionario público”,¹⁶asimismo, para Rafael de Pina, “concusión es la exacción arbitraria realizada por un funcionario en provecho propio.”¹⁷

Es importante mencionar, que el Código Penal Federal no establece en su texto que el cobro indebido que exija el propio servidor público, sea en provecho o beneficio de éste, sin embargo se presupone, toda vez que tiene conocimiento de

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Pág. 198.

¹⁷ De Pina, Rafael, Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales, quinta edición, Editorial Porrúa, México 1998, Pág. 149.

la antijuridicidad de su conducta, por lo que, en este sentido, podemos definir al delito de concusión, cuando el servidor público de manera arbitraria por sí o por interpósita persona, exige el pago de un impuesto, multa o cualquier otra retribución que pertenece o esté destinado al erario público, para beneficio propio.

Por su parte, el artículo 219, menciona que comete el delito de INTIMIDACIÓN:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y
- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En este sentido, en términos generales, en la intimidación el servidor público limita la libertad de las personas para evitar que se investigue la comisión de conductas delictivas o de conductas que ameriten sanción en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que, en este delito, se deberá sancionar al servidor público que manteniendo la violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar

información que tenga relación con un acto o hecho ilícito.

Por su parte, el artículo 220 establece que comete el delito de EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES:

- I. El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;
- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro

empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Eduardo López Betancourt, manifiesta que “el ejercicio abusivo de funciones, significa el injusto o mal desempeño del empleo, cargo o comisión de un servidor público”.¹⁸

En este orden de ideas, el mismo autor, manifiesta que “una definición sencilla del ejercicio abusivo de funciones, podría orientarse, si se establece que comete este delito el servidor público que para sí o para personas allegadas a él, indebidamente conceda beneficios de cualquier naturaleza por los cuales obtenga un provecho económico. Asimismo, será sancionado el servidor público cuando otorgue información que posea por razones de su encargo, y ésta no sea del conocimiento público, obteniendo un lucro indebido para sí o para personas allegadas a él.”¹⁹

Por lo que hace al delito de TRÁFICO DE INFLUENCIA, el artículo 221 establece que lo comete:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión,
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o

¹⁸ López Betancourt, Eduardo, Op. Cit. Pág. 443.

¹⁹ Idem. Pág. 444.

se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del Artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

A nuestro juicio, el delito de tráfico de influencia lo cometerá el servidor público que valiéndose de su empleo, cargo o comisión, obtenga para sí o para personas vinculadas a él, ventajas en la resolución de negocios públicos, los cuales le proporcionarán a éste o a las personas con que este ligado, beneficios del orden económico.

Por su parte, el delito de COHECHO, atendiendo a lo establecido en el artículo 222, lo comete:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
- II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que cometa el delito de cohecho se impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

En este sentido, “cohecho consiste en poner precio a un acto de la administración pública que debía ser gratuito. Se llama cohecho pasivo al delito del funcionario que se deja corromper, en oposición al acto del particular que induce a la corrupción, denominado cohecho activo. Los términos administración pública y funcionario no están utilizados en el restringido concepto jurídico del derecho administrativo, sino en contrapartida a la actividad de los particulares.”²⁰

De lo anterior, podemos definir al delito de cohecho como aquél ilícito donde el servidor público por sí o por interpósita persona, solicita o recibe indebidamente

20 Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Tomo II, Pág. 128.

dinero u otro instrumento económico, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto, relacionado con su empleo, cargo o comisión para el cual fue designado. “Asimismo, se equiparará al cohecho y se castigará como igual, a quien ofrezca el dinero o el instrumento económico para la actuación del servidor público, en los términos planteados anteriormente.”²¹

Aunado a lo anterior, el artículo 222 bis, respecto al COHECHO A SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS, dispone que se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios, a un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; a un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o a cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

²¹ López Betancourt, Eduardo, Delitos en Particular, Op. Cit. Tomo II, Pág. 489.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.

En cuanto al delito de PECULADO, este lo comete, en concordancia con lo que establece el artículo 223:

- I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.
- II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.
- III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y
- IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de Peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no

exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de los distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Respecto a este delito de Peculado, diremos que viene a ser el ilícito por medio del cual un servidor público o un sujeto obligado a la custodia de bienes públicos por motivo de su empleo, cargo o comisión, los distrae voluntariamente de su objeto, ya sea para causar daños a terceros o para beneficio propio o de alguna persona determinada.

Por último, el artículo 224, menciona que, se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto

en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El enriquecimiento ilícito, consiste principalmente en el aumento del patrimonio del servidor público sin que pueda acreditar la legal procedencia de los bienes a su nombre, o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Este delito, responde a la necesidad de combatir la corrupción en los servidores públicos, quienes con frecuencia abusan del poder para enriquecerse ilegalmente; consideramos que se trata de una medida penal insuficiente, primero, por la dificultad de probar los contenidos del delito y, segundo, porque el servidor

público, sin riesgo de ser inculpado de este ilícito penal, cuenta siempre con mecanismos adecuados para que de ninguna manera aparezcan como de su propiedad bienes que excedan de la cantidad legalmente permitida, como ocurre, por ejemplo, en aquellos casos de lavado de dinero y los prestanombres.

Por otra parte, aún cuando en el presente capítulo se han hecho mención de 13 tipos penales contemplados en el Título Décimo del Código Penal Federal, queda claramente establecido en el artículo 13 del mismo ordenamiento legal que los autores o partícipes de los delitos serán los que a continuación se mencionan:

- I. Los que acuerden o preparen su realización;
- II. Los que los realicen por sí;
- III. Los que los realicen conjuntamente;
- IV. Los que los lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- VIII. Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se aplicará la punibilidad dispuesta por el artículo 64-bis de esta Código.

Para concluir, se puede apreciar que en los 13 tipos penales mencionados en este capítulo, se consagran los supuestos establecidos en el referido artículo 13, por lo que, en este orden de ideas, cuando los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión para los cuales fueron asignados, ejecuten actos o

incurran en las omisiones que se han expresado, serán susceptibles de que se les aplique uno o varios de los delitos que se han mencionado en los artículos anteriores, aclarando que estos, también serán aplicables a todos los funcionarios o empleados de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios y, en general, a toda persona que conforme a las leyes aplicables tenga dicho carácter.

C O N C L U S I O N E S .

A lo largo del presente trabajo, hemos expuesto los diferentes elementos con los que se integra el fincamiento de cada una de las responsabilidades en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios en que pueden incurrir los servidores públicos. En este contexto, primeramente definimos el concepto de servidor público, siendo este aquella persona que ocupa un grado en la estructura orgánica, asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando para la realización de sus actividades, quien utiliza recursos materiales y económicos de naturaleza pública que, de una u otra forma y en distinto nivel de responsabilidad, le son confiados para los fines del Estado.

De igual modo, tratamos de dar un panorama general de los conceptos de adquisición, arrendamiento y servicio, conforme a los criterios de diversos autores, señalando el fundamento de dichos preceptos, además de tratar de relacionarlos, para un mejor entendimiento, por lo que hace a la materia administrativa.

En este sentido, señalamos que adquirir es la obtención de una cosa o derecho, es decir, la incorporación de un valor moral o material de la persona; la adquisición es la acción o efecto de adquirir, concretamente es la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona y, por regla general, a título definitivo; el acto jurídico que da origen la adquisición de cosas, derechos y obligaciones, debe reunir ciertos caracteres o requisitos esenciales para que tenga validez jurídica; dijimos que el arrendamiento es un contrato en virtud del cual una parte cede a otra el uso y disfrute de una cosa o derecho mediante un precio cierto que recibe la denominación de renta o alquiler; asimismo, mencionamos que la licitación pública es el procedimiento que por regla general deben seguir las dependencias y entidades de administración pública para adquirir bienes y servicios, y que la misma, es un acto jurídico unilateral impuesto por la Ley de la Administración Pública para la concertación de contratos a través de un procedimiento que comprende una serie de actos, los cuales, en primer lugar es el

llamado a la licitación, en segundo lugar la presentación y apertura de propuestas y, en tercer lugar, la adjudicación del contrato respectivo, aclarando que el sistema de libre elección, es aquel que permite elegir de forma libre y directa al contratante de la administración, esto quiere decir que dicha autoridad puede seleccionar sin ajustarse a algún procedimiento específico.

En otro de los apartados, citamos los procedimientos de adquisición que se encuentran regulados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en virtud de que no debemos perder de vista que la Administración Pública no puede hacer nada más allá de lo que la propia Ley le permite, pero si debe cumplir cabalmente con lo que ésta le establece, por lo que la regulación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, debe estar conforme a los planes y programas establecidos para tales efectos, y acordes al presupuesto determinado.

Conforme a mencionado, es importante decir que nuestro Sistema Jurídico Mexicano clasifica los procedimientos de contratación que sigue el Estado en licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa; del primero de estos, podemos señalar que es un acto jurídico unilateral impuesto en la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual permite elegir de forma libre y directa al contratante, a través de un procedimiento que por regla general deben seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública para adquirir bienes y/o servicios de acuerdo con una planeación y programación, a través de una serie de actos, entre los cuales hacemos alusión a la convocatoria, en segundo lugar enunciamos la presentación y apertura de las propuestas, el fallo y la formalización del contrato.

En cuanto a la invitación a cuando menos tres personas, se señaló que es un procedimiento que limita el número de participantes, ya que sólo pueden ocurrir a el las personas que expresamente hayan sido invitadas; por lo que hace a la adjudicación directa, es otro procedimiento que de igual forma, limita el número de

participantes, ya que sólo se aplicará para que asista la persona que a juicio de la Administración Pública cuente con los elementos técnicos y la capacidad de respuesta inmediata que se requiere para la realización de los trabajos; por lo que entendemos que estos procedimientos de contratación, son la categoría jurídica que engloba a los procedimientos de excepción.

Por otra parte, expusimos que la Secretaría de la Función Pública, es la encargada de verificar que los medios de defensa interpuestos por los particulares a quienes se les pudieran afectar sus intereses, por posibles irregularidades en las etapas de los procedimientos de adjudicación, cumplan con los requisitos que establecen los diferentes ordenamientos jurídicos, mismo que expusimos en el título tercero.

Ahora bien, es necesario señalar que los medios de defensa que tienen derecho a ejercer los particulares conforme lo establece la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son la inconformidad y el recurso de revisión. A la primera la definimos como aquel medio que pueden hacer valer los particulares para combatir actos de las dependencias y entidades, pero cabe mencionarse que es el acto jurídico, que debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos que se establecen en la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, siendo básicamente: acreditar interés jurídico, temporalidad y protesta de decir verdad.

En cuanto al recurso de revisión podemos decir, que es otro de los medios legales del que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por actos administrativos determinados, en el que su característica principal es la de ser presentado ante la misma autoridad que emitió el acto, debe contener como requisitos esenciales para su presentación la expresión de los agravios, debe fundamentar la disposición jurídica violada y la relación que existe entre ambas premisas, para que la autoridad facultada pueda determinar que en verdad existió la violación argumentada; en el supuesto de que se omitiesen alguno de éstos, la

defensa del argumento seguramente sería declarado ineficaz por inoperante; toda vez que no se expuso agravio alguno.

Igualmente, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece un procedimiento de conciliación para los proveedores, mismo que podrán ejercer cuando exista incumplimiento en las condiciones y términos establecidos en los contratos que hayan celebrado, dicho procedimiento se iniciará al presentar la queja ante el órgano interno de control.

Por lo que hace a la responsabilidad de los servidores públicos, es de señalarse que básicamente existen dos categorías la civil y la penal; la primera tiene como finalidad el resarcimiento económico de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima y a sus bienes; en cuanto a la responsabilidad penal, cabe decir, que es aquella que nace de los actos u omisiones delictivos que los servidores públicos realizan en el ejercicio de su encargo y que trae implícita forzosamente una pena o medida de seguridad.

En cuanto a la responsabilidad política, es importante hacer mención que en la materia objeto de esta tesis es muy remoto que existiera dicho supuesto, en virtud de que, sería necesario que el Secretario o Director General de la dependencia o entidad fuera el encargado de presidir el procedimiento de adquisición y fuera este quien realizara las conductas delictivas.

En términos generales, podemos afirmar que cuando los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que les impone salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo; cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal, por lo que son aplicables los procedimientos y sanciones penales; cuando los mismos con su conducta afecten intereses públicos fundamentales, estaremos en presencia de

una responsabilidad política y finalmente cuando los servidores públicos con su conducta produzcan daños y/o perjuicios a los particulares en ejercicio de sus atribuciones, entonces es aplicable una responsabilidad civil.

Como parte final de esta investigación, consideramos que nuestra legislación tiene serias fallas, en virtud de que, resulta ilógico que como parte de la estructura orgánico funcional de las dependencias o entidades se encuentre el órgano de control, por lo que es necesario sustraer de la Administración Pública a dicha unidad, toda vez que el referido órgano de control es la autoridad encargada de dar la pauta para realizar una investigación, al verificar que se de cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; por lo que también es importante que tenga autonomía técnica y económica, para que pueda desarrollar las facultades que tiene encomendadas.

Siendo la Contraloría la encargada de iniciar el fincamiento de responsabilidades y, al no realizar correctamente las funciones encomendadas, por simple lógica, los servidores públicos cometen irregularidades con los recursos económicos del Estado, que jamás son recuperados y que además afectan la estabilidad económica, política y social del país.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1968.

CANALS ARENAS, Jorge Ricardo, El Contrato de Obra Pública, Editorial Trillas, México, 1991.

CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, Derecho Penal Mexicano, Parte General, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

CASISNI, José, Derecho Administrativo, Editorial Palma, Buenos Aires, Argentina, 1974.

CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Vigésimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985.

DE PINA, Rafael, Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Diccionario Enciclopédico Océano, Uno Color, Edición 1997, Editorial Océano, Barcelona, España, 1997.

Diccionario Enciclopédico Vox, Lexis22, Circulo de Lectores, Barcelona, España, 1976.

Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1985.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tercera Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1989.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1968.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1975.

GONZÁLEZ OROPEZ, Manuel, Fix Samudio Hector y otros, Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Serie G, Estudios Doctrinales Número 88, Editorial Porrúa, México, 1984.

GORDILLO, Agustín, Procedimiento y Recursos Administrativos, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1965.

GUERRERO, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, Editado por el INAP, México, 1989.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, México, 1984.

HERRERA CUERVO, Armando, Recursos Administrativos y Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, Editorial Porrúa, México, 1967.

HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Garza, Primera Edición, México, 1992.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Delitos en Particular, Tomo II, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, La Licitación Pública, Editorial Porrúa, México, 1994.

MARÍA DÍEZ, Manuel, Derecho Administrativo, Editorial Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1965.

MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, Los Contratos derivados del Artículo 134 Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1993.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

Presidencia de la República, Glosario de Términos Administrativos, Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1988.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Humberto, Manual para la Defensa Fiscal de los Contribuyentes, México, 1985.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo, (hoy Secretaría de la Función Pública), Manual Sobre Resolución de Inconformidades, México, 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, Editado por la Subsecretaría de Egresos, México, 1995.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario de Términos de Auditoría, Editado por la misma Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1996.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Décimo Primera Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1982.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Décimo Segunda Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1983.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1963.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Publicada en el D.O.F. el 14 de mayo de 1986.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Publicada en el D.O.F. el 13 de marzo del 2002.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2004.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Publicada en el D.O.F. el 4 de agosto de 1994.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicada en el D.O.F. el 04 de enero del 2000.

Ley General de Bienes Nacionales.

Publicada en el D.O.F. el 20 de mayo de 2004.

Código Civil Federal.

Publicado en el D.O.F. el 26 de mayo de 1928.

Código Penal Federal.

Publicado en el D.O.F. el 14 de agosto de 1931.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1934.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Publicado en el D.O.F. el 24 de febrero de 1943.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicado en el D.O.F. el 20 de agosto del 2001.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Publicado en el D.O.F. el 18 de noviembre de 1981.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Publicado en el D.O.F. el 12 de diciembre de 2003.

Reglamento de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales

Publicado en el D.O.F. el 06 de diciembre de 1999.