



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

---

---

**CORRUPCIÓN Y CONTRATACIONES PÚBLICAS.  
DIAGNOSIS DE LOS INSTRUMENTOS, INSTITUCIONES Y  
MECANISMOS PARA SU PREVENCIÓN Y COMBATE EN LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**T E S I N A**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(Opción Ciencia Política)**

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

**JUAN CRISTÓBAL VÁZQUEZ MEJÍA**

**A S E S O R A:**

**MTRA. MARIANNA JARAMILLO ARANZA**



MÉXICO, D.F.

2015



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.

## **AGRADECIMIENTOS:**

*A mis abuelos; Jovita, Esperanza, Cristóbal y Felipe.*

*A Isabel y Juan Cristóbal; mis padres, por su cariño y ejemplo.*

*A mis amores; María del Consuelo y Aranza, por tanta generosidad.*

*Al Dr. Héctor Infante; mi profesor, jefe y amigo, por su apoyo y enseñanzas.*

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO 1: ASPECTOS TEÓRICOS, MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y ACCIONES INTERNACIONALES.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.- Corrupción.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1.- Dificultades para definir la corrupción.....</b>	<b>2</b>
<b>1.1.2.- Definición etimológica y nominal.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.3.- Clasificación de la corrupción.....</b>	<b>5</b>
1.1.3.1.- Ámbitos de la corrupción.....	5
1.1.3.2.- Enfoques de la corrupción.....	7
1.1.3.3.- Tipos de corrupción.....	8
1.1.3.4.- Formas de corrupción.....	9
1.1.3.5.- Niveles de corrupción.....	11
<b>1.1.4.- Concepto de corrupción.....</b>	<b>12</b>
1.1.4.1.- Definición de corrupción en contrataciones públicas.....	19
<b>1.2.- Índices de medición de corrupción.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.- Acciones internacionales anticorrupción y modelos de contratación pública.....</b>	<b>30</b>
<b>1.3.1.- Convenciones de la OEA, OCDE y ONU.....</b>	<b>31</b>
1.3.1.1.- Convención Interamericana Contra la Corrupción.....	31
1.3.1.2.- Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.....	32
1.3.1.3.- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción Organización de Naciones Unidas.....	33
<b>1.3.2.- Leyes Modelo de la CNUDMI y la OEA.....</b>	<b>35</b>
1.3.2.1.- Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la contratación pública.....	35
1.3.2.2.- Ley Modelo sobre Declaración de Intereses y Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción.....	38
<b>1.3.3.- Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.....</b>	<b>39</b>
<b>1.3.4.- Estrategias, Normas y Documentos del BM, BID y OCDE.....</b>	<b>42</b>
1.3.4.1.- Banco Mundial.....	42
1.3.4.2.- Banco Interamericano de Desarrollo.....	45
1.3.4.3.- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.....	47
<b>1.3.5.- Conferencia de Transparencia Internacional.....</b>	<b>49</b>
<b>1.3.6.- Foro del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.....</b>	<b>50</b>
<b>1.3.7.- Unión Europea.....</b>	<b>51</b>
<b>1.3.8.- Red Interamericana de Compras Gubernamentales.....</b>	<b>52</b>

<b>CAPÍTULO 2.- DEFINICIÓN Y COMPONENTES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.</b> .....	<b>54</b>
<b>2.1.- Conceptualización de la contratación pública.</b> .....	<b>55</b>
<b>2.2.- Ámbito legal de la contratación pública.</b> .....	<b>57</b>
<b>2.3.- Concepciones de contratación pública internacional.</b> .....	<b>59</b>
<b>2.4.- Contratación pública en México.</b> .....	<b>64</b>
<b>2.5.- Regímenes especiales de contratación.</b> .....	<b>68</b>
<b>2.6.- Definición de contratación pública por la Secretaría de la Función Pública.</b> .....	<b>70</b>
<b>2.7.- Componentes de la contratación pública en México.</b> .....	<b>72</b>
<b>2.7.1.- Concesiones para la prestación de servicios y explotación de bienes de dominio público.</b> .....	<b>72</b>
2.7.1.1.- Tipos de Concesiones. ....	73
2.7.1.2.- Plazo y Terminación de las concesiones. ....	75
<b>2.7.2.- Permisos, Licencias y Autorizaciones.</b> .....	<b>76</b>
2.7.2.1.- Permisos. ....	77
2.7.2.2.- Licencias. ....	77
2.7.2.3.- Autorizaciones. ....	77
2.7.2.4.- Diferencias del permiso, licencia, autorización con la concesión.....	78
<b>2.7.3.- Enajenaciones.</b> .....	<b>79</b>
2.7.3.1.- Enajenación de Bienes del Dominio Público en México. ....	83
<b>2.7.4.- Adquisiciones de Bienes Muebles</b> .....	<b>84</b>
2.7.4.1.- Bienes Muebles. ....	87
2.7.4.2.- Bienes públicos, privados y comunes.....	89
<b>2.7.5.- Arrendamiento de Bienes Muebles</b> .....	<b>90</b>
<b>2.7.6.- Servicios Generales, Profesionales y de Consultoría</b> .....	<b>92</b>
<b>2.7.7.- Servicios Relacionados con las Obras Públicas</b> .....	<b>98</b>
<b>2.7.8.- Obras Públicas.</b> .....	<b>99</b>
<b>2.7.9.- Asociación Público-Privada.</b> .....	<b>102</b>
2.7.9.1.- Concepto de la Asociación Público-Privada. ....	103
2.7.9.2.- Proyectos de Prestación de Servicios. ....	107
<b>2.7.10.- Bienes Inmuebles</b> .....	<b>110</b>
2.7.10.1.- Bienes Inmuebles por Disposición Legal. ....	111
<b>CAPÍTULO 3.- DIAGNÓSTICO DE LOS INSTRUMENTOS, INSTITUCIONES Y MECANISMOS VINCULADOS CON LA PREVENCIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN CONTRATACIONES PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.</b> .....	<b>114</b>

<b>3.1.- Universo de los instrumentos legales y administrativos en materia de contrataciones públicas.</b> .....	<b>115</b>
<b>3.2.- Instrumentos para prevenir, regular y combatir a la corrupción en contrataciones públicas.</b> .....	<b>119</b>
<b>3.2.1.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</b> .....	<b>123</b>
<b>3.2.2.- Código Penal Federal.</b> .....	<b>126</b>
<b>3.2.3.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</b> .....	<b>132</b>
<b>3.2.4.- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.</b> .....	<b>134</b>
<b>3.2.5.- Ley de Asociaciones Público Privadas.</b> .....	<b>136</b>
<b>3.2.6.- Leyes General, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</b> .....	<b>138</b>
<b>3.2.7.- Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</b> .....	<b>141</b>
<b>3.2.8.- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.</b> .....	<b>142</b>
3.2.8.1.- Infracciones por concepto de Ley.....	146
3.2.8.2.- Investigación de Presuntos Actos de Corrupción.....	147
3.2.8.3.- Sanciones Administrativas a los Infractores. ....	149
3.2.8.4.- Autoridades Competentes para Interpretar y Aplicar la Ley Federal Anticorrupción.....	151
<b>3.2.9.- Ley Federal de Competencia Económica.</b> .....	<b>152</b>
<b>3.3.- Instituciones anticorrupción en contrataciones públicas.</b> .....	<b>153</b>
<b>3.3.1.- Auditoría Superior de la Federación.</b> .....	<b>158</b>
<b>3.3.2.- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.</b> .....	<b>160</b>
<b>3.3.3.- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.</b> .....	<b>163</b>
<b>3.3.4.- Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal.</b> .....	<b>164</b>
<b>3.3.5.- Secretaría de la Función Pública.</b> .....	<b>167</b>
3.3.5.1. Procedimiento de responsabilidad administrativa .....	169
<b>3.3.6.- Situación actual de la Secretaría de la Función Pública.</b> .....	<b>171</b>
<b>3.3.7.- Diseño de la Comisión Nacional Anticorrupción.</b> .....	<b>172</b>
<b>3.3.8. Sistema Nacional Anticorrupción.</b> .....	<b>178</b>
<b>CONCLUSIONES.</b> .....	<b>180</b>
<b>RECOMENDACIONES.</b> .....	<b>188</b>
<b>ANEXO 1. NÚMEROS Y CIFRAS DE LAS ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS.</b> .....	<b>189</b>

<b>ANEXO 2.</b> ....	<b>196</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	<b>205</b>

## Introducción.

Las contrataciones públicas han sido objeto de diversos estudios y análisis, tanto desde la óptica del Derecho como de la Economía, y la Administración Pública. Esta actividad llevada a cabo por el Gobierno a través de su Administración tiene un impacto directo e indirecto en los aspectos social, político y económico.

Los Gobiernos requieren y consumen diversos tipos de bienes, servicios, arrendamientos y obras; convirtiéndose en los mayores demandantes y compradores de cada país. La relevancia de la contratación pública estriba en la magnitud de recursos económicos que se ejercen y en el diseño del marco normativo que las rige y regula, tan es así, que podrían considerarse un instrumento de apoyo a sectores industriales y productivos, de redistribución del ingreso y fomento al empleo, a través del fomento de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Los contratos con el sector público pueden llegar a representar negocios muy lucrativos, y por ende, permiten un poder financiero notable a los proveedores y contratistas. En este sentido, se pensaría que la adjudicación de los contratos públicos es competitiva para los licitantes en cualquier ámbito o nivel de Gobierno.

En términos económicos, los países destinan aproximadamente la mitad de su presupuesto a alguna forma de contratación o adquisición. En los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se estima que sólo las adquisiciones y obras públicas representan el 15% del Producto Interno Bruto<sup>1</sup>. En México, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), corresponden entre el 30 y 40 por ciento del gasto público, que viene a representar entre el 7 y 10 % del PIB (alrededor de 800 mil millones de pesos)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *El cohecho en las adquisiciones del sector público. Métodos, actores y medidas para combatirlo*, trad. de la Secretaría de la Función Pública, México, Secretaría de la Función Pública/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008, p. 3.

<sup>2</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas: Evaluación legal del Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento del artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, México, 2013, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 14.



En 2012, según cifras de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y la otrora Comisión Federal de Competencia, en el Gobierno Federal; tres de cada diez pesos del gasto se dedicaron a la compra de bienes y servicios de sectores donde no había competencia, y el Gobierno gastó alrededor de cien mil millones más por prácticas irregulares como colusión y cohecho en licitaciones públicas, es decir, de los 700 mil millones de pesos que cada año compra el Gobierno en bienes y servicios se “pierden” entre 10 y 14 por ciento en sobornos, cohecho, colusión y corrupción entre proveedores y contratistas<sup>3</sup>. En 2013, sólo las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Gobierno Federal representaron más de 2,000 millones de pesos al día.

Estas contrataciones, sin embargo, no están exentas a la corrupción; cuando esto ocurre, se sospecha que no se adjudican en una competencia sana, ni equitativa, sino en un marco del uso indebido de los recursos económicos y de una desviación a los principios y criterios establecidos en la norma y en los procedimientos administrativos, lo que conlleva a presumir que la corrupción en esta materia, está en buena medida ligada a la presencia de incentivos, como pueden ser la diminuta detección de dichos actos y en la aplicación de la ley sancionatoria.

La dificultad entonces, estaría en cómo identificar el problema y sobre todo, cómo solucionarlo más allá de sancionarlo; el enfoque meramente punitivo en el combate a la corrupción no es la única vía aplicable a los servidores públicos.

La prevención y el combate al fenómeno de la corrupción en contrataciones públicas, se ha afrontado desde la perspectiva internacional y tiene que adquirir el carácter de trascendente en la agenda del país, no sólo porque vulnera a las instituciones públicas, sino por los costos económicos y sociales que representa para la sociedad, así como la falta de credibilidad y confianza en la burocracia y a la clase política en el Gobierno.

El presente trabajo versa sobre un diagnóstico de los instrumentos y los mecanismos de prevención y combate a la corrupción en contrataciones públicas en México, considerando el marco legal e institucional que el Poder Ejecutivo Federal ha diseñado e implementado al respecto. Este ámbito de estudio se debe a que dentro de la esfera de este Poder, se han centrado la mayoría de los esfuerzos de implementación de acciones anticorrupción en esta

---

<sup>3</sup> Miriam Posada y Víctor Cardoso, “Se pierden \$100 mil millones por colusión y cohecho en licitaciones” en *La Jornada*, Sección Economía, Jueves 22 de marzo de 2012, p. 32.

materia, en buena medida por las obligaciones contraídas en convenios y acuerdos internacionales y regionales signados por México para el combate a la corrupción en lo general.

En este contexto, el capítulo primero, es una revisión a la conceptualización de la corrupción, de las diversas formas de clasificarla e identificarla, con la finalidad de esbozar una definición propia de corrupción en contrataciones públicas. También se realiza una exploración a los diferentes índices e indicadores diseñados por diversas organizaciones internacionales y nacionales, gubernamentales y sociales, para tratar de cuantificar o medir la corrupción en el sentido amplio del término.

Como parte de este capítulo, se retoman y señalan diversos instrumentos que a nivel internacional y regional han sido parámetro para poner en marcha acciones de prevención, control y combate a la corrupción en contrataciones públicas, como es el caso de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas.

En el segundo capítulo se consideró importante hacer la conceptualización de la contratación pública, así como de la definición conceptual, legal y administrativa de los componentes que la integran, a raíz de la expedición de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, donde se establece que éstas, no sólo serán las correspondientes a la parte de egresos de la Administración Pública Federal, como son las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, sino también, quedan comprendidas dentro de este concepto, las enajenaciones, concesiones, permisos, licencias y autorizaciones.

En el tercer y último capítulo, se realiza un recuento, a manera de diagnóstico, de los instrumentos, instituciones y mecanismos que contribuyen a combatir y prevenir la corrupción en contrataciones públicas en la Administración Pública Federal, desde la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1982, hasta llegar a su transformación en 2003, en la Secretaría de la Función Pública (SFP) con la misión de prevenir y controlar los actos corruptos, apoyada en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

También, en este apartado se revisa de manera sucinta los instrumentos e instituciones creados en el ámbito de transparencia y acceso a la información, en materia de control y fiscalización de recursos públicos, en responsabilidades administrativas de los servidores

públicos y en las previsiones que establecen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Mención especial reviste precisar, que la corrupción en las contrataciones del sector público ha obligado a implementar medidas legislativas que permitan abatir dichas prácticas por parte de las personas físicas o morales que celebran contratos con la Administración Pública Federal, como fue el caso de la promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP) en junio de 2012, como parte de los compromisos adquiridos por México en el marco de las convenciones internacionales anticorrupción. Cabe hacer mención que dichos Acuerdos Internacionales constituyen, de conformidad con el artículo 133 constitucional, Ley Suprema de toda la Unión.

Antes de la expedición de la LFACP, los ordenamientos legales existentes en materia de contratación pública, estaban (y aún siguen) orientados fundamentalmente hacia la corrección de conductas indebidas de los servidores públicos que participan en los procedimientos de contratación, sin contemplar de manera expresa y específica, sanciones orientadas a inhibir la práctica de conductas irregulares que realizan los particulares.

Por otro lado, es menester mencionar la creación de programas nacionales para alinearse al Plan Nacional de Desarrollo vigente en cada periodo sexenal, como fueron la creación de la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción y la implementación de mecanismos digitales para las contrataciones públicas (CompraNet) y un registro público de servidores públicos sancionados por faltas administrativas.

En las líneas escritas, se destaca que la mayoría de las transformaciones institucionales, jurídicas y administrativas han sido diseñadas e impulsadas desde el Poder Ejecutivo Federal. En este sentido, se entiende al combate a la corrupción en contrataciones públicas como el conjunto de instrumentos, instituciones y mecanismos para controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos a los que están destinados.

Por tal motivo es necesario articular este conjunto de instrumentos y mecanismos en un verdadero sistema coordinado bajo una estrategia deliberada y coherente, enmarcado en la

conducta y actuar responsable de los que participan de manera directa e indirecta en dichos procedimientos de contratación, con apego a la norma.

Es necesario que la sociedad ejerza sus derechos de acceso a la información y de rendición de cuentas. De lo contrario, los ciudadanos tendrán un papel meramente testimonial y, en los casos más perniciosos, servir de aval involuntario a las prácticas corruptas de funcionarios públicos y/o particulares.

## Capítulo 1: Aspectos teóricos, medición de la corrupción y acciones internacionales.

El presente capítulo se divide en tres secciones; la primera intenta definir a la corrupción y los efectos que tiene desde diferentes aspectos; para tal propósito, se realizó una revisión teórica establecida en estudios y/o investigaciones de especialistas y académicos, con la finalidad de ofrecer un marco teórico y conceptual.

La segunda sección versa sobre los indicadores, índices y encuestas que se han establecido a nivel internacional y nacional para medir dicho fenómeno, y la tercera sección tiene como objetivo hacer un recuento de los modelos que se han creado para enfrentar a la corrupción, y en algunos casos, para eficientar la contratación pública.

Además esta sección tercera, ofrece un panorama internacional implementado por diferentes organismos y organizaciones internacionales, respecto a la forma en cómo prevenir y combatir la corrupción; de igual manera se hace referencia a documentos que se han desarrollado con la finalidad de mejorar la contratación pública.

### 1.1.- Corrupción.

El origen de la corrupción es tan añejo como la sociedad misma, ha estado presente desde que se organizó y donde alguien dispuesto a obtener un beneficio adicional transgredió el sistema de organización y bienestar colectivo.

En la época actual, la existencia de la corrupción no depende del nivel de desarrollo de los países, es decir, no es privativa en los países desarrollados; está presente en regímenes democráticos y no democráticos, en transición o en proceso de consolidación democrática<sup>4</sup>.

La corrupción es un fenómeno que afecta a nivel mundial pero especialmente, tiene impacto (directo e indirecto) en la sociedad; esta situación, si ya de suyo es compleja, se torna más enredada cuando se acota al tema de la contratación pública.

---

<sup>4</sup> Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *Estado de derecho y corrupción*, Prólogo de Diego Valadés, 1ª ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 47.

El análisis de la corrupción desde un punto de vista conceptual, al igual que el de contratación pública, es fundamental para lograr una mejor comprensión de este tema, ya que son conceptos muy amplios que tienen múltiples teorías, manifestaciones, definiciones, y clasificaciones.

### **1.1.1.- Dificultades para definir la corrupción.**

Una de las principales dificultades que se presentan al intentar establecer definiciones, es cuando nos encontramos con conceptos que son usados en distintas disciplinas del conocimiento; por ende, las definiciones son diversas, los puntos de vista múltiples y los elementos que hay que tomar en cuenta hacen que sea ardua la actividad de establecer una definición que comprenda todos los aspectos.

Aunado a lo anterior, en las ciencias sociales, se presentan dificultades para establecer un vocabulario ordenado y específico que las diferencie de otras ciencias, como son las naturales; sin embargo, se ha logrado constituir categorías de análisis como instrumentos para conocer y explicar la dinámica social.

Sartori hace referencia a que la relación entre los significados y las palabras tropiezan con el problema de la ambigüedad, la cual en el terreno del conocimiento representa un problema para el surgimiento de los lenguajes especiales, ya que este está constituido por palabras y con sentido significado específico. Así se tiene, que a cada palabra corresponden muchísimos significados, y un concepto es vago, cuando denota poco o mucho<sup>5</sup>.

Lo anterior, tiene como base fundamental lo que Sartori alude, “el concepto es la unidad del pensar”<sup>6</sup>; por tanto, se intenta ubicar a la corrupción como objeto de estudio de este trabajo, dentro de ese contexto.

Para definir a la corrupción, debemos precisar que ha sido abordada desde diferentes orientaciones y contextos; diversos autores han llegado a ofrecer un amplio catálogo de definiciones, características y tipos, en algunos casos, éstas son contradictorias y en otros, complementarias; por tal motivo, no existe una definición consensuada que brinde los aspectos necesarios para ubicarla en todos los argumentos.

---

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 3ª ed., trad. de Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, Sección de obras de política y derecho, pp. 17-57.

<sup>6</sup> *Ídem.*, p. 65

En la percepción ciudadana, existe la generalización de que la corrupción implica abuso de poder o de recursos públicos en beneficio privado. Sin embargo, al establecer qué conductas debieran ser consideradas parte de la corrupción, la situación resulta dudosa. Esto lo advierte claramente Claudio Orrego, cuando demuestra que estas dificultades se enmarcan en tres tipos: 1) cambios de valores que definen lo que una sociedad entiende por corrupción en un tiempo y una cultura determinada; 2) carencia de indicadores estables que en forma sistemática permitan determinar qué y cuánta corrupción existe en un período determinado; y, 3) multiplicidad de formas en que se expresa la corrupción.

En lo que concierne al primer tipo, se tiene que para definir a la corrupción hay que tomar en cuenta aspectos culturales, políticos, sociales y económicos particulares, así como el contexto histórico de cada época. El segundo tipo se refiere a las dificultades para establecer mediciones y estudios rigurosos que sirvan de base para tener un diagnóstico concreto, debido a la naturaleza oculta del fenómeno y a los cambios normativo-culturales que impiden la configuración de indicadores estables que permitan comparar los niveles de corrupción de un período y de otro.

El tercero y último, se centra en que la corrupción tiene naturaleza y niveles muy distintos; por ejemplo, una cosa es la corrupción administrativa y otra es la corrupción política, además de que existen formas distintas de corrupción a nivel nacional o regional. En este caso, la corrupción administrativa, son todas aquellas formas de corrupción cometidas por un funcionario de la administración pública en beneficio personal o de familiares y amigos, a través del cohecho o tráfico de influencias. En la corrupción política el beneficiario es principalmente el partido político o el individuo, en cuanto miembro de un partido, por ejemplo, cuando reciben financiamiento ilegal<sup>7</sup>.

### 1.1.2.- Definición etimológica y nominal.

El concepto corrupción, indica Ramón Zorrilla, lo podemos localizar en su origen latino y forzosamente en su raíz griega. Por lo que se refiere a su antecedente griego, Zorrilla menciona que “la palabra griega para designar el fenómeno que nosotros entendemos por corrupción es *ftarma*. Se encuentra en Aristóteles desde el título del tratado *De la generación y de la corrupción* hasta el señalamiento (en La Política) de tiranía, oligarquía y demagogia

---

<sup>7</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000, pp. 1-2.

como formas corruptas de los gobiernos monárquico, aristocrático y republicano, respectivamente.”<sup>8</sup>. Asimismo, Mario Zañartu indica que el concepto de la corrupción en su raíz griega “es el verbo *fzeiro* que significa corromper”<sup>9</sup>.

En latín, es donde se ubica el origen etimológico de la palabra corrupción; desde este punto de vista, emana del vocablo *corruptio*, *-ōnis*, que se encuentra conformado por los elementos siguientes: el prefijo *con-*, sinónimo de “junto”; el verbo *rumpere*, que puede traducirse como “hacer pedazos”; y el sufijo *-tio*, equivalente a “acción y efecto”<sup>10</sup>.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, la palabra corrupción es la acción y efecto de corromper, que deriva del latín *corrumpere*, y se utiliza para nombrar al vicio o abuso en un escrito o en las cosas no materiales. Asimismo corromper, denota alterar, trastocar, echar a perder, depravar, dañar, pudrir, sobornar a alguien con dádivas o de otra manera, pervertir, seducir, incomodar, fastidiar, irritar u oler mal.<sup>11</sup>

Los antecedentes en español de la palabra, según Claudio Lomnitz, citando a Solange Alberro, están en el diccionario de la lengua castellana denominado el “Tesoro de la lengua castellana o española” de Sebastián Covarrubias, publicado en Madrid en 1611, en donde “el sustantivo corrupción no existe, en cambio aparece el verbo corromper, [que en términos generales] remite a la noción de vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre”<sup>12</sup>.

Ricardo Méndez-Silva, indica otra definición del término que dejó de ser utilizada en el Diccionario de la Lengua Española, como acepción de diarrea<sup>13</sup>; sin embargo, el autor enfatiza en este término el sentido de que es algo sucio y repelente.

---

<sup>8</sup> Ramón Zorrilla Strother, “La corrupción político-administrativa: un acercamiento histórico y valorativo”, en *Estudios: filosofía-historia-letras. Estudios 1*, México, Otoño 1984, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Estudios Generales. Sección textos, pp. 38, [en línea], fecha de consulta 23 de mayo de 2015, disponible en [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio01/sec\\_12.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio01/sec_12.html).

<sup>9</sup> Mario Zañartu, *Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, Serie Ética, Vol. 4, 1996, p 15.

<sup>10</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23<sup>a</sup> ed., 2014, fecha de consulta 22 de mayo de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, 1<sup>a</sup> ed., México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 35.

<sup>13</sup> Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, 1<sup>a</sup> ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, p. VIII.



### 1.1.3.- Clasificación de la corrupción.

La corrupción ha sido analizada desde diferentes orientaciones y contextos teóricos, teniendo como resultado diversas propuestas de análisis y formas de clasificarla, por tal motivo, se presentan los más característicos, a fin de contar con mayores elementos para el diagnóstico de este fenómeno en contratación pública, aunque de manera previa para efectos del trabajo, prevalecerá la tipificación de la corrupción a que hace referencia Alejandro Nieto, de que “acompaña al poder como la sombra al cuerpo”<sup>14</sup> y en aquellas categorizaciones y orientaciones que la definen como un acto de racionalidad, voluntad y lucidez.

#### 1.1.3.1.- Ámbitos de la corrupción.

Aunque diversos autores mencionan los ámbitos de la corrupción, ninguno define lo que comprende; por esto, se toma en consideración que por ámbito, se entiende “un espacio delimitado, normalmente concebido como relacionado con determinada actividad.”<sup>15</sup>

Así, la corrupción se encuentra en los ámbitos público, privado y social. Por lo que se refiere al aspecto público, se tiene una relación intrínseca con el Gobierno, “cometida directamente por funcionarios públicos en beneficio personal o de terceros”<sup>16</sup>; en lo privado, la corrupción se genera entre los particulares, especialmente en las numerosas relaciones que establecen, sin vínculo alguno con el sector privado. El tercero y último ámbito es el social, donde la corrupción se desarrolla al interior de las organizaciones no gubernamentales o sociales, en otras palabras, en la sociedad. De esta manera, cada ámbito tiene el carácter de encontrarse a nivel nacional o internacional<sup>17</sup>, como se presenta en la siguiente imagen.

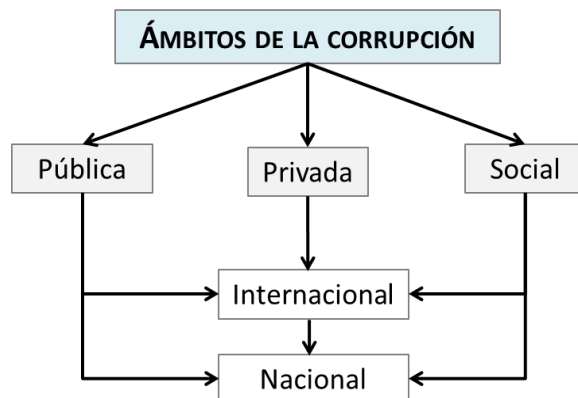
---

<sup>14</sup> Alejandro Nieto, *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Barcelona, Ariel, p. 7.

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, edición especial, Tomo 1 A-B, Porrúa/Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal/UNAM, México, 2008, p. 231-232.

<sup>16</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>17</sup> Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *Estado de derecho y corrupción*, *Op. Cit.*, p. 66.



Con base a esta ordenación, es importante hacer referencia a que la corrupción se encuentra entre las fronteras de dichos ámbitos, aunque para Alejandro Nieto, “toda la corrupción es pública”<sup>18</sup>; sin embargo, es prudente indicar que no toda la corrupción es pública, ya que también existe en los círculos privados y sociales.

Dentro del ámbito del enfoque de la corrupción pública, se puede citar lo que se presenta en el ámbito administrativo y político. En lo que concierne a lo administrativo, son todas aquellas formas de corrupción cometidas por un servidor público en beneficio personal o de terceros, como ejemplo; se encuentran el cohecho, tráfico de influencias en la relación con privados, fraude, uso de información privilegiada, entre otros. La corrupción política es aquella donde el beneficiario es principalmente el partido político o el individuo, pero en tanto miembro de un partido político<sup>19</sup>.

Otra clasificación de la corrupción es la que presenta Robert Klitgaard, quien establece los denominados sistemático o aislado-incidental. Con relación al primero, también adquiere el título de hipercorrupción y se ejemplifica cuando existe una alta corrupción en los sistemas. Dentro de este ámbito, se presenta una cultura general permisiva de violación de las normas, en las que el soborno y la extorsión resultan mecanismos generalizados en todos los niveles; en otras palabras, la ilegalidad e irregularidad se transformaron en la regla.

Con relación al segundo ámbito, se tiene que los actos de corrupción son la excepción, parte de acciones individuales en su caso, esporádicos y de naturaleza absolutamente secreta, donde el sujeto es sancionado cuando la corrupción es descubierta. También Klitgaard

<sup>18</sup> Alejandro Nieto, *Corrupción en la España democrática*, Op. Cit., p. 63.

<sup>19</sup> José Juan Sánchez González, “La corrupción administrativa en México”, *RAP Revista de Administración Pública. Temas actuales de la Administración Pública*, México, número 125, Volumen XLVI, N° 2 (mayo-agosto 2011), pp. 21-25.

distingue a la corrupción interna y externa, la primera es propiciada y efectuada por el funcionario de la administración pública, la externa es propiciada entre personas del sector privado.<sup>20</sup>

Arturo Del Castillo en una revisión bibliográfica sobre el tema, estableció una clasificación del discurso académico contemporáneo sobre la corrupción, que versa en tres aspectos: 1) las distintas disciplinas sociales, 2) los debates temáticos más sobresalientes, y 3) los hallazgos y resultados de investigación de organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en este tema.<sup>21</sup>

### 1.1.3.2.- Enfoques de la corrupción.

Sobre las orientaciones para entender qué es corrupción, encontramos diversos enfoques; Heidenheimer señala que la corrupción puede referirse a tres dominios principales: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público); un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción como la subversión del interés público por intereses particulares)<sup>22</sup>.

Asimismo, Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, consideran otros enfoques, a saber: moral individualistas, delictivos-formalistas, estatal-rentistas, anómico-sociales y, micro organizacionales<sup>23</sup>. Esta clasificación que realizan, de manera breve presenta las siguiente descripción.

ENFOQUES	DESCRIPCIÓN
<b>Moral-individualistas</b>	Enfatizan el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción. Su carácter social lo limitan al aspecto cultural: la crisis de valores.
<b>Delictivo-formalistas</b>	Subrayan el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios.
<b>Estatal-rentistas</b>	Se circunscriben al intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción. La intervención del Estado en la economía

<sup>20</sup> Robert Klitgaard, *Corrupción Normal y Corrupción Sistémica*, Banco Interamericano de Desarrollo, s/f, p. 4-6, [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1345/Corrupci%c3%b3n%20normal%20y%20corrupci%c3%b3n%20sist%c3%a9mica.pdf?sequence=1>

<sup>21</sup> Arturo Del Castillo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", en *Gestión y Política Pública*, México, segundo semestre, 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. X, núm. 2, p. 376.

<sup>22</sup> Jaime Cárdenas y María de la Luz Mijangos, *Estado de derecho y corrupción*, Op. Cit., p. 55.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 55-57.

ENFOQUES	DESCRIPCIÓN
	movería a grupos de presión a buscar, a través de sobornos las rentas y privilegios que ofrece
<b>Anómico-sociales</b>	No superan los márgenes de la óptica de la desviación social vinculada a la ilicitud.
<b>Micro organizacionales</b>	La corrupción puede ser entendida como una ecuación en donde si un agente tiene el monopolio de las decisiones, actúa con altos niveles de discrecionalidad y, no existe rendición de cuentas, se posibilitan márgenes de desviación.

Un tercer modelo de clasificación por enfoques es el que presenta Gardiner, este autor establece tres aspectos: académico, legal y opinión pública. La definición académica es aquella que resulta de los múltiples esfuerzos de investigadores de distintas disciplinas que dependen del autor y de la disciplina del mismo. La definición legal consiste simplemente en que si un acto está prohibido por ley, entonces su comisión constituye corrupción. El tercer tipo de definición, es la que surge de la opinión pública de los ciudadanos con respecto a los escándalos que se producen en los medios de comunicación por actos de corrupción<sup>24</sup>.

### 1.1.3.3.- Tipos de corrupción.

Los tipos de corrupción que enuncia Juan Castaingts, se basan en una clasificación enfocada hacia México con una orientación económica, y son los siguientes:

a) Corrupción Oficial; b) Estructura política corporativa; c) Privada; d) Narcotráfico y Crimen; y, e) Sociedad Civil.

La corrupción oficial es aquella donde el servidor público i) se enriquece por las ventajas del poder y la información que le ofrece el puesto, incluye: 1) aplicar o no la ley sobre un servicio específico de un particular que paga; 2) uso de información privilegiada; 3) otorgar puestos a amigos y familiares; 4) decisiones que no se orientan en beneficio de la colectividad; 5) nacionalización y privatización de la banca; 6) clientelismo en el sector rural; y, 7) componendas con líderes sociales y sindicales como instrumento de control político.

La corrupción en la estructura política, tiene como propósito fomentar un sistema de control, que unifique a la élite y coopte al trabajador, como es el clientelismo. En cuanto a la

<sup>24</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Op. Cit., p. 4.

corrupción privada, ésta se produce en los variados casos de soborno, evasión fiscal en los mercados financieros, de valores y en la banca.

La vinculada al narcotráfico y al crimen organizado tiene como manifestación la fuerza corruptora de los cárteles de la droga, el lavado de dinero, el pago de protección a las fuerzas de seguridad pública o del ejército y la corrupción social se expresa en actitudes de ciudadanos que no cumplen con sus deberes y que pretenden obtener beneficios, por ejemplo, a través de la mordida<sup>25</sup>.

Castaingts engloba esta clasificación de la corrupción tomando como ejemplo el caso mexicano, manifestando que en todas partes hay corrupción, pero en pocas partes como en México, existe una autentica economía política de la corrupción<sup>26</sup>.

Según Heidenheimer<sup>27</sup> y Jorge Salem<sup>28</sup>, los ámbitos de la corrupción se pueden situar en negra, gris y blanca, esta clasificación resulta práctica para medir aspectos de opinión pública o en escándalos relacionados con corrupción.

Cuando un acto corrupto no sólo es rechazado y no tuviera sanción por parte de las élites políticas y de la opinión pública, estamos en presencia de corrupción negra; la corrupción gris ocurre cuando se realizan actos que sólo algunos consideran sancionables, otros no, y la mayoría se mantiene ambigua; en la corrupción blanca, la mayoría de las élites y de la opinión pública consideran ciertos actos de corrupción como tolerables y, por lo tanto, no apoyan vigorosamente su criminalización.

#### 1.1.3.4.- Formas de corrupción.

Una tipología de la corrupción, según Francisco Laporta, comprende las siguientes formas:<sup>29</sup>

CORRUPCIÓN	
Formas	Descripción
<b>Soborno</b>	Consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación de una decisión que es gratuita o que debe ser

<sup>25</sup> Juan Castaingts Teillery, "La Economía política de la corrupción en México" en *Economía Teoría y Práctica*, México, 1a. Época, No. 13, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1989, pp. 110-115.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>27</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Op. Cit., p. 7.

<sup>28</sup> Jorge F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 1ª ed., Barcelona, Gedisa, 2002, pp. 32-37.

<sup>29</sup> Miguel Carbonell, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*, 1ª ed., México, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 36, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 6-8.

<b>CORRUPCIÓN</b>	
<b>Formas</b>	<b>Descripción</b>
	tomada objetiva e imparcialmente, pero que en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido.
<b>Extorsión</b>	Consiste en la amenaza por parte del agente público hacia un particular, de una medida lesiva si no realiza una contraprestación irregular en beneficio del agente.
<b>Arreglos</b>	En este caso el agente público y el particular establecen un pacto de beneficios recíprocos en perjuicio del público, de manera que una decisión oficial es tomada en beneficio del particular a cambio de una recompensa o contraprestación (por ejemplo, arreglo de las bases de la convocatoria de licitación o invitación a fin de restringir la competencia).
<b>Alteraciones del mercado</b>	El agente público regula el mercado de tal manera que se favorezca a un particular, a sí mismo (auto corrupción) o perjudica a un tercero, a través de la negativa a que un producto entre en un determinado mercado o a través de la modificación del valor o del precio de ciertos bienes (por ejemplo, cambio de uso de suelo, restricción a importaciones, trazado de carreteras). Este tipo de prácticas también puede darse por medio de un arreglo entre empresas, de modo que restrinjan la presencia de competidores.
<b>Malversaciones y fraudes</b>	Se utilizan recursos públicos para objetivos distintos a los previstos en las normas que regulan su funcionamiento. Pueden ser contrataciones indebidas, utilización particular de bienes muebles o inmuebles, o prestación de servicios personales para fines particulares.
<b>Especulación financiera con fondos públicos</b>	Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener beneficios irregulares o no contabilizados.
<b>Parcialidad</b>	Discriminación en la toma de decisiones para favorecer a un determinado agente; se puede dar por ejemplo en la formulación y aplicación de normas, en la administración de servicios (favoritismo y clientelismo) o en la designación de cargos públicos (pagos por ocupar cargos).
<b>Colusión privada</b>	Cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de determinados productos y controlar de esa manera la compra de bienes o servicios por parte de la administración pública.
<b>Uso de información privilegiada</b>	Se utiliza para tomar decisiones económicas, sociales o políticas con beneficio para un agente en detrimento del interés general.

Como se observa, las formas en que se presenta la corrupción son variadas; para ampliar el listado de dichas actitudes corruptas tomemos como ejemplo algunos de los casos que menciona Gerald E. Caiden, quien establece como formas de corrupción las siguientes: traición; subversión; transacciones ilegales en el extranjero; contrabando; cleptocracia; privatización de los fondos públicos; robo y hurto; malversación; falsificación y desfalcos; mal uso de fondos; abuso del poder; engaño y fraude; estafas; chantaje; venta no autorizada de oficinas, bienes y licencias públicas; manipulación de las compras y suministros, contratos y

préstamos; evasión de impuestos; conflictos de interés; nexos con el delito organizado; operaciones en el mercado negro; compadrazgo, encubrimiento, entre otros.<sup>30</sup>

### 1.1.3.5.- Niveles de corrupción.

De acuerdo a otra modalidad de clasificación, la corrupción podemos ubicarla en cinco niveles. En el primer nivel, se enmarca el soborno o cohecho; en el segundo nivel, los actos de soborno continuos y periódicos, el agente público ya se encuentra en la nómina del grupo delictivo; en el tercer nivel, se encuentran infiltradas las agencias gubernamentales en forma esporádica dentro de las posiciones oficiales de bajo rango.

El cuarto nivel se caracteriza por una infiltración gubernamental en los niveles más altos, o lo que algunos autores definen como penetración del Estado; el último y quinto nivel, se lleva a cabo por la infiltración política. Los grupos de delincuencia organizada logran participar en campañas políticas financiando o apoyando a través de los medios de comunicación o comprando votos y corrompiendo los procesos electorales democráticos.<sup>31</sup>

Otra clasificación por niveles de la corrupción, la señala Andrés Solimano<sup>32</sup>, estableciendo para tal propósito cuatro, los cuales son:

Nivel	Descripción
del Estado	Es la concepción más común de corrupción y se identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a nivel centralizado (ministerios) o descentralizados (empresas públicas). Los fenómenos de corrupción también pueden afectar, en ocasiones, a otros poderes de un Estado, y no sólo a la rama ejecutiva.
Política	Este tipo de corrupción afecta a ciertos miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado y explotar posiciones de influencia para fines de financiamiento de partidos. Las patologías de corrupción que involucran a gobernantes o autócratas, son también de carácter político.
Sector	La corrupción se observa en el sector privado, tanto en

<sup>30</sup> Gerald E., Caiden, "La democracia y la corrupción", en *Reforma y Democracia*, Caracas, No. 8, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1997, pp. 7-8, [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/la-democracia-y-la-corrupcion>

<sup>31</sup> Ma. de los Ángeles Fromow Rangel, (25 de marzo de 2011), Reflexiones sobre el fenómeno de la corrupción, en el *Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-Unidad de Investigación Multidisciplinaria, p. 15, [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/ponyprog/MariaDeLosAngelesFromow.pdf>

<sup>32</sup> José Juan Sánchez González, "La corrupción administrativa en México", *Op. Cit.*, p. 20.

Nivel	Descripción
privado	corporaciones como en otros entes privados.
Sector no gubernamental	Situaciones de corrupción también pueden observarse en organizaciones no-gubernamentales que están sujetas a franquicias tributarias y que reciben donaciones.

#### 1.1.4.- Concepto de corrupción.

Dada la importancia que el tema de la corrupción ha adquirido durante estos últimos años en diferentes espacios -periódicos, revistas, libros académicos, foros, etc.- la tarea de definirla sigue siendo complicada; sus características, ambigüedad y permanente transformación siguen convirtiéndola en objeto de análisis que otrora estuvo en novedad y que en la actualidad vuelve a estarlo; y aún así, su estudio en cierta medida es pasmoso, o en su defecto, como lo menciona Klitgaard, con “evasivas y excusas”. Como ejemplo, nos menciona el autor, en algunas zonas geográficas la corrupción es denunciada y en otras es tolerada y transigida, o bien, se puede observar que en las definiciones sobre corrupción pueden ser excesivamente restrictivas o exageradamente amplias, así se tiene que es un término sobrecargado de connotaciones con denuncias por dondequiera.

Cada definición de corrupción representa un contexto y por tanto, una manera específica de percibirla, a grado tal, que para algunos que consideran actos de corrupción puede no serlo para otros. Para ilustrar lo anterior, es necesario precisar que el concepto de corrupción frecuentemente es confundido con diversas prácticas, pero no por ello son corruptas. A continuación se hará el recuento de algunas, precisando una que sirve de referente para el trabajo presente.

Para Jorge Malem, la corrupción es un fenómeno universal y básicamente un mecanismo estratégico, es una forma de acción para alcanzar ciertos fines, un instrumento útil y eficaz al servicio de determinados intereses. Para este autor, la corrupción implica un uso racional de los recursos por parte de los corruptos, desde una triple perspectiva: primero, es temporal, porque ha existido siempre; segundo, ha estado presente en toda la geografía de nuestro planeta; y, tercero, ha afectado los niveles del desarrollo económico y social<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Jorge F. Malem Seña, (13 de julio de 2006), Acerca del concepto de corrupción, en el *Seminario Internacional Transparencia Contra la Corrupción y Declaración de Cartagena de Indias*, Cartagena de Indias, Colombia, Contraloría General de Colombia/Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y



Siguiendo a Jorge Malem, actualmente existe corrupción en los países pobres y en los países ricos, y por corrupción se entenderá sólo aquellos actos que reúnan las siguientes particularidades:

- ❖ Violación de un deber institucional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Al hacerlo viola los deberes impuestos por su cargo, expresando de ese modo su desprecio hacia la función que cumple.
- ❖ Un sistema normativo. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo cuyos deberes son violados.
- ❖ Un acto no siempre entraña una acción penalmente. Que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal, dependerá, por cierto, del tratamiento que el sistema punitivo ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia. Corrupción e ilegalidad penal son, en ese sentido, términos independientes.
- ❖ Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra institucional. Y no es necesario que ese beneficio sea económico.
- ❖ Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción.

En concreto, “los actos de corrupción se pueden definir como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco discrecional con el objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza.”<sup>34</sup>.

Para este autor, no existe corrupción en casos de medidas estatales de carácter promocional; por ejemplo, las leyes de incentivos fiscales. Su carácter de política promocional debe ser general, al contrario del carácter del acto de corrupción que es individual.

Jorge Malem enfatiza que la recepción de regalos, recompensas o compensación económica o de otro tipo, por parte de un servidor público, político o particular en virtud del desempeño de su trabajo se han considerado, como actos genéricos de corrupción. En cambio, se tiene la percepción que en el sector privado, donde se suele gratificar a directivos y empleados con viajes u obsequios son tomados como una forma de reconocimiento, pensando en la

---

Transparencia (CEPAT), p. 1-2, [en línea], fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en: [http://www.contraloria.gob.ec/documentos/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia\\_Dr\\_Jorge\\_Malem.pdf](http://www.contraloria.gob.ec/documentos/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia_Dr_Jorge_Malem.pdf)

<sup>34</sup> Jorge F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Op. Cit., p. 35.

correspondencia recíproca de favores pasados o futuros. Así, se tiene que la aceptación de un obsequio o dádiva es un acto libre en una tradición cultural y no implican retribución.<sup>35</sup>

Desde otro punto de vista, la percepción que tiene la sociedad sobre la corrupción está vinculada con la figura de un ciudadano dando una dádiva a un servidor público para realizar algún trámite; sin embargo, cabe precisar que la corrupción no sólo se presenta en la realización de trámites. El fenómeno de la corrupción, como lo señala José Juan Sánchez González -citando a Andrés Solimano-, “tiene una naturaleza multidimensional. Involucra dilemas morales, incentivos económicos, beneficios personales, grado de profesionalismo en la administración del Estado, tamaño y eficacia del sector público, funcionamiento de las instituciones legislativas y judiciales, grado de libertad de prensa, acceso ciudadano a información pública, rendición de cuentas, profesionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno.”<sup>36</sup>.

Más allá de las implicaciones mencionadas, es un hecho que este fenómeno implica múltiples manifestaciones y ha estado acompañando a la política, en su sentido más general, al gobierno, al mercado y a la sociedad misma, pero también implica una cuestión legal<sup>37</sup>. De ahí que la práctica de la corrupción, “es algo que existe, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en el que pensemos”<sup>38</sup>; es decir, representa una de las actividades más antiguas del hombre.

Para Klitgaard “existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir. Se presenta en muchas formas, desde lo trivial hasta lo monumental y suele involucrar el uso indebido de los instrumentos de política o de simples procedimientos. Puede darse en el sector privado o en el público, y a menudo en ambos al mismo tiempo.”<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Carlos Fernando Gómez-García, “Reseña de La corrupción. Aspectos éticos, económicos y políticos y jurídicos de Jorge Francisco Malem Seña”, en *Dikaion*, Cundinamarca, Colombia, Universidad de La Sabana, diciembre 2008, Vol. 22, núm. 17, pp. 330-331, [en línea], fecha de consulta 17 de junio de 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607014>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>37</sup> Susan Rose-Ackerman, “Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas”, en Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI, 2009, pp. 24.

<sup>38</sup> Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, 1ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 19.

<sup>39</sup> Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, trad., Emilio M. Sierra Ochoa, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, p. 11.

En los textos especializados existen diversas definiciones de corrupción, entre las que se enuncian las siguientes: desde la perspectiva del servidor público, Joseph Nye, precisa que la corrupción se manifiesta en “el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con un mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales; o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado. Esta definición incluye comportamientos tales como el soborno; nepotismo; apropiación fraudulenta de recursos públicos.”<sup>40</sup>

Villoria citando a Friedrich establece que “la corrupción existe cuando el responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio, dañando al público y a sus intereses.”<sup>41</sup>

En la definición de la corrupción desde la óptica del mercado “es una institución extra legal que utilizan los individuos o los grupos para ganar capacidad de influencia sobre las acciones de los burócratas. Como tal, la existencia de la corrupción *per se*, indica solamente que estos grupos participan en el proceso de toma de decisiones de una manera mucho más extensa de lo que lo harían en otras circunstancias”<sup>42</sup>

Por lo que se refiere al interés público “existe corrupción siempre que alguien, que detenta un poder y que es responsable de realizar cierto tipo de cosas, es decir, una persona con cargo de responsabilidad o de poder, decide realizar una acción en favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento ilegal y por lo tanto, deteriora el interés público”<sup>43</sup>

Morris, establece como núcleo de la corrupción, la deslealtad o traición a las reglas del Estado “la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común [...] desde una

---

<sup>40</sup> Citado en Ma. De la Sierra Casanova Moreno, (2009), *La Corrupción Política en Democracia y la Confianza*, Tesis de Doctorado, Universidad de Alcalá, Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal, p. 27 y en Gerald E. Caiden, “La democracia y la corrupción”, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>41</sup> Manuel Villoria Mendieta, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política” en *Reforma y Democracia*. Caracas, No. 34., Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2006, pp. 1-21, [en línea], fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0053800.pdf>

<sup>42</sup> Ma. De la Sierra Casanova Moreno, (2009), *La Corrupción Política en Democracia y la Confianza*, *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado”<sup>44</sup>.

Como categoría cultural, la corrupción implica prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal, implicando una apropiación privada e ilegítima del valor, ya que sustituye la producción de valor por trabajo con producción de valor por subversión del sistema normativo.<sup>45</sup>

Otra definición de corrupción está basada en la ausencia de rendición de cuentas, la ecuación básica de la corrupción según Klitgaard sería: Corrupción = monopolio de la decisión pública + (más) discrecionalidad de la decisión - (menos) rendición de cuentas<sup>46</sup>. En este sentido, la fórmula es conveniente pero no podemos desconocer que otros elementos o factores intervienen, como la falta de publicidad en los procedimientos por lo que se refiere a la contratación pública.

Asimismo, Villoria establece que la “corrupción sería el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno, implica también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos, así como proporcionar información confidencial a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa.”<sup>47</sup>.

Garzón Valdés, propone que la corrupción “consiste en la violación de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornador o el extorsionado que supera los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Stephen Morris D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, 1ª ed., trad. de Victoria Schussheim, México, Siglo Veintiuno Editores, 1992, p. 21.

<sup>45</sup> Claudio Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>46</sup> Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, *Op. Cit.*, pp. 74-75.

<sup>47</sup> Manuel Villoria Mendieta, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>48</sup> Ernesto Garzón Valdés, “El concepto de corrupción”, en Virgilio Zapatero (comp.), *La corrupción*, 1ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2007, Filosofía y Cultura Contemporánea, Núm. 29, p. 18.

Con base en las distintas definiciones mencionadas que ofrecen diferentes teóricos complementadas con los trabajos de Heidenheimer y Werlin, Arturo Del Castillo<sup>49</sup> las engloba en cuatro perspectivas, las cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

Perspectiva	Argumento
<b>Interés público</b>	Destacan la traición del interés público mediante preferencias de interés particular sobre los comunes.
<b>Legal</b>	Subrayan la desviación de la conducta de las normas públicas y legales de trabajo en aras de beneficios privados, ya sea para obtener ganancias pecuniarias, de condición o de influencia.
<b>Sociocultural</b>	Sostienen que el concepto de corrupción debe definirse de tal manera que involucre no sólo el comportamiento que se desvía de las normas escritas, sino también el que se desvía de las normas o patrones de conducta social.
<b>Mercado</b>	Describen a la corrupción como una “unidad de maximización”, mediante la cual los servidores públicos aumentan sus ganancias de acuerdo con la oferta y demanda que exista en el mercado de sus responsabilidades oficiales, sobretodo se basa en los costos económicos que puede representar.

En un estudio realizado sobre la corrupción, María Méndez Peña, examinó el estado del arte acerca del tema de la corrupción con la finalidad de establecer criterios generales de sistematización, en el cual, tomó en consideración 149 textos que tuvieron como resultado los siguientes enunciados<sup>50</sup>:

- ❖ Los actos de corrupción son de ejecución individual.
- ❖ Van en contra de un marco formal normativo atinente a una institución, su estructura, organización, funciones, posiciones.
- ❖ Está mediada por la decisión y la responsabilidad individual.
- ❖ Se trata de actos que involucran intercambios con repercusiones recíprocas.
- ❖ Implica la participación al menos de dos agentes, uno activo y otro pasivo; distinción que se especifica con relación a una posición y/o responsabilidad.
- ❖ El dinero y la información son las formas que la materializan y simbolizan.
- ❖ Los actos de corrupción aparecen sujetos a un cálculo de probabilidades.
- ❖ Se ha detectado que tales actos o prácticas van acompañadas del secreto, silencio y discreción.
- ❖ El aprovechamiento de oportunidades y circunstancias es común y frecuente.

<sup>49</sup> Arturo Del Castillo, “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”, en *Gestión y Política Pública*, México, segundo semestre, 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. X, núm. 2, pp. 377-381.

<sup>50</sup> María Méndez Peña, “Estudios y Textos acerca de la Corrupción. Un intento de Sistematización”, en *Fermentum Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, Venezuela, enero-abril de 2004, Universidad de Los Andes, Vol. 14, núm. 39, pp. 109-111, [en línea], fecha de consulta 17 de junio de 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70503907>.

- ❖ Sus efectos siempre se consideran negativos en términos sociales, políticos, económicos, comerciales y morales.
- ❖ En las dos últimas décadas es considerado un tema y problema de interés público.
- ❖ Viene suscitando de manera creciente rechazos, reacciones y críticas.
- ❖ Los informantes aducen que las sanciones son insuficientes y no siempre severas.
- ❖ Son actos ejecutados con el intento de no dejar pruebas y evidencias.
- ❖ Sus alcances pueden incubar riesgos en el ejercicio del poder y de la gobernabilidad.
- ❖ Involucra conflictos y enfrentamientos extremos, entre la legalidad y la impunidad.
- ❖ Se considera que tiene repercusiones directas en el bienestar público, la estabilidad política y la democracia.
- ❖ Se trata de un tema y problema de interés público a escala nacional e internacional.
- ❖ Afecta la credibilidad, confianza y participación de los ciudadanos en el marco de las sociedades e instituciones democráticas.
- ❖ Los estudios e informaciones acerca de sus manifestaciones y características circulan de manera creciente.
- ❖ Son numerosas las instituciones civiles y los grupos de investigación interesados en estudiar la problemática.
- ❖ Aumenta la cantidad y frecuencia de encuentros y discusiones en torno a las medidas para controlar o frenar su generación y extensión. Se cuenta con amplios catálogos que precisan y describen medidas de todo género contra la corrupción<sup>51</sup>.

En el contexto de los organismos internacionales, el Banco Mundial, define a la corrupción como “el uso indebido del servicio público para beneficio personal”<sup>52</sup>, en tanto que Transparencia Internacional, lo entiende y explica como “el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. Perjudica a todos aquellos cuya vida, sustento o felicidad dependen de la honradez de quienes ocupan un puesto de autoridad”<sup>53</sup>.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, señala que “la corrupción es un concepto difícil de definir debido a que cada intento en este sentido contiene una carga política o un preconceito que dificulta su aceptación universal. Por esta razón, las definiciones más elaboradas y detallistas tienen menos posibilidades de ser aceptadas por múltiples foros. Sin embargo, existe cierto consenso alrededor de la idea de que la corrupción es el aprovechamiento particular e ilegítimo de los recursos, la posición o el poder público en detrimento del interés general.”<sup>54</sup>.

Para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) el concepto de corrupción es más amplio; incluye soborno; fraude; apropiación indebida u otras formas de

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Banco Mundial, [en línea], fecha de consulta 24 de junio de 2015, disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/anticorruptcion/precio.htm>

<sup>53</sup> Transparency International, [en línea], fecha de consulta 24 de junio de 2015, disponible en <http://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

<sup>54</sup> Organización de los Estados Americanos, *Curso de Gestión de las Compras Públicas*. Campus Virtual-Departamento para la Gestión Pública Efectiva, 2013, p. 11.

desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre otras prácticas<sup>55</sup>.

#### **1.1.4.1.- Definición de corrupción en contrataciones públicas.**

Teniendo en consideración las definiciones anteriores da la impresión que, si bien se detecta una creciente cantidad de trabajos sobre el problema de la corrupción y un interés por su prevención y control, también es cierto que se generan más estudios, por la extensión y complejidad del problema. Por tanto, entre las definiciones de corrupción mencionadas, se pueden agrupar en las siguientes premisas:

- a) Abuso o incumplimiento de las responsabilidades y normas jurídicas o administrativas por los servidores públicos para beneficio particular (aunque no sea pecuniario).
- b) Es un hecho cotidiano en la determinación del mercado.
- c) Incluye aspectos de moral y ética, así como de percepción social.

En este caso, el concepto de corrupción es relativo: los actos dependerán del momento en que se producen, de las personas que los realizan, de las condiciones en que surgen; en el presente trabajo, la corrupción en contratación pública, la ubicamos en los ámbitos privado y social que tienen interacción con el público, y al interior de este último, a través de la administración pública y del derecho administrativo, con énfasis en los servidores públicos.

Para una definición apropiada del tema, se toma como referencia lo que Vito Tanzi, definió como corrupción “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”<sup>56</sup>.

A mayor precisión, desde esta perspectiva entendemos a la corrupción como el acuerdo entre sujetos en perjuicio de otros, en circunstancias de racionalidad y voluntad que se benefician en sus propósitos particulares por encima de un marco establecido; así, se tiene que en esta definición, el término corrupción remite a una específica y estrecha interacción entre, al menos, dos personas y las relaciones de éstos con determinados sujetos, que para

---

<sup>55</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), [en línea], fecha de consulta 24 de junio de 2015, disponible en <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/index.html>

<sup>56</sup> Boris Begovic, “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias” en *Documentos*, Buenos Aires, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina CADAL/Center for Liberal-Democratic Studies CLDS/Center for International Private Enterprise CIPE, 1 de marzo de 2005, Año III, núm. 26, p. 2.

efectos propios de la definición, adquieren el carácter de corrupto, corruptor y otros implicados, con la característica inherente de que sus arreglos se realizan en un ambiente de secreto o discreción en perjuicio del ámbito público.

Conforme a lo anterior, corruptor es el que planifica y promueve los actos, para lo cual acude al soborno, tráfico de influencias y otras conductas desleales y faltas de ética, actuando sobre una o varias personas que con motivo de su cargo o función, tienen bajo su custodia recursos o facultades; el corrupto es el que, por beneficio personal o de terceros, se deja sobornar o beneficia intencionadamente a otras personas, incumpliendo su cargo o funciones, infringiendo la legalidad; y los otros implicados, en menor o mayor grado participan o se involucran directamente, en algunas de las acciones o momentos que conforman el hecho. El secreto o discreción garantiza y encierra el intercambio y a la postre, lo oculta.

En este sentido, aparentemente la corrupción por motivos y oportunidades, puede generar beneficios para quienes se implican en ella; sin embargo, su alcance no puede ser absoluto, es decir, no todos pueden participar en ella, y por tanto, entre los que obtienen beneficios también existen aquellos que se ven afectados.

Con base en la definición expuesta, se consideran cinco elementos que caracterizan a la corrupción en contrataciones públicas:

1. Incumplimiento o trasgresión de una norma en una función asignado.
2. Obtención de un beneficio personal o de terceros.
3. Acuerdos e intercambios entre sujetos en perjuicio de otros.
4. Contiene un aspecto de racionalidad y voluntad.
5. Se da en un espacio de secrecía o discreción.

Por último, hay que añadir que la actuación de los servidores públicos está sometida al principio de legalidad, es decir, sujeta plenamente al Derecho. En el marco del derecho administrativo, la corrupción en las contrataciones públicas, puede darse en dos categorías, 1) de acuerdo con las normas y 2) en contra de las normas. En el primer caso, un funcionario público dentro del contexto del marco normativo actúa o simula cumplir con su deber pero de manera racional beneficia a otros en perjuicio de otros, dentro de lo dispuesto por la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción por acción u omisión para obtener beneficios para sí o para otros. La corrupción “de acuerdo con la ley y contra la ley” puede ocurrir en cualquier etapa de la contratación pública.



Es importante anotar que la corrupción no ha de confundirse con el crimen; éste, por su esencia, se aparta del concepto de intercambio libre, mientras que la corrupción lo presupone. Esto quiere decir que en libertad, las partes pueden decidir no intercambiar y ello sin perder nada de lo que ya tenían, posición a la cual no tiene acceso la víctima del crimen.<sup>57</sup>

Por eso en la corrupción (en contratación pública), hay ganadores y perdedores que no siempre se representan en personas físicas o morales, sino en aspectos sociales, económicos y políticos, y en última instancia, los perjudicados son los ciudadanos, debido a que los recursos económicos con que se realizan las contrataciones, provienen fundamentalmente de ellos, y son quienes reciben de manera directa e indirecta la prestación de los servicios, adquisición de bienes u obra pública.

---

<sup>57</sup> Gert Wagner, "Corrupción y Modernización del Estado", en *Revista de Economía*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Economía, Documento de Trabajo, Núm. 174, 1994, p. 6.

## 1.2.- Índices de medición de corrupción.

En los últimos quince años, se han elaborado estudios de carácter internacional y nacional, con base en indicadores, índices y encuestas para “medir” aspectos vinculados a los asuntos del Gobierno; en especial, aquellos relacionados con la corrupción en los sectores público y privado, tanto para diversos países como para varias regiones del mundo.

Por los efectos de carácter económico, político y social que puede llegar a tener la corrupción, diversos análisis la muestran como un fenómeno que ha adquirido dimensiones preocupantes; potencialmente, se le concibe como una enfermedad endémica que ha acompañado a la sociedad a lo largo de la historia pero que no por eso debe tolerarse ni aceptarse.<sup>58</sup> Para ello, se han desarrollado múltiples acciones para luchar en contra de ella, a través de diferentes medidas, a nivel nacional e internacional, con la finalidad de prevenir, detectar y en su caso perseguir y sancionar los actos de corrupción.<sup>59</sup>

Entre las diferentes acciones, se tiene la elaboración de metodologías por parte de organismos e instituciones nacionales e internacionales de la esfera pública y privada, pero sobre todo de la sociedad civil, como herramientas de análisis para cuantificar y cualificar temas relacionados con la administración pública que sirvan de parámetro para diagnosticar y tomar decisiones respecto a esos temas.

Para efectos de este trabajo, combatir la corrupción sin un diagnóstico claro y sin tener una visión de sus múltiples manifestaciones, es como estar vendado de los ojos. México ha sido evaluado por distintas organizaciones nacionales e internacionales, tanto del sector público como privado y de la sociedad civil, en este contexto, resulta oportuno hacer una exploración a las principales mediciones que se han realizado sobre corrupción, con la finalidad de conocer su objetivo, metodología y los resultados obtenidos (para México), con el propósito de reflexionar sobre la posición que ocupamos en a las estadísticas nacionales e internacionales, no sin antes hacer unas premisas acerca de estos indicadores.

---

<sup>58</sup> Participación ciudadana, *La corrupción, características y consecuencias en la República Dominicana*, República Dominicana, Programa de Transparencia de la Gestión Pública, 2003, p. 8. [en línea], fecha de consulta 25 de junio de 2015, disponible en: [http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06\\_La\\_corrupcion.pdf](http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06_La_corrupcion.pdf)

<sup>59</sup> Jorge F. Malem Seña, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Op. Cit., pp. 160-177.

Para Arturo Del Castillo un buen índice de corrupción debe ser confiable, válido, exacto y preciso.<sup>60</sup> Los índices de corrupción se pueden dividir en dos tipos, los que utilizan información objetiva y los que utilizan información subjetiva.

Por lo que se refiere a los índices que se basan en información objetiva, menciona Del Castillo que existe un problema con ellos por la poca validez que tienen para medirla ya que, difícilmente, van a poder medir la corrupción *per se*, debido a que a algún aspecto relacionado con ésta, no va a tener siempre el mismo comportamiento; por ejemplo, el número de denuncias de corrupción posiblemente va a aumentar si lo hace el nivel de corrupción, pero también va a aumentar si hay una mejora en el sistema judicial.

Como los índices de corrupción objetivos carecen de uno de los elementos de un buen índice (que es la validez), el estudio empírico sobre la corrupción se ha centrado en índices subjetivos; estos estudios o encuestas se basan en interrogar a individuos acerca del nivel de corrupción, los encuestados son típicamente un panel de expertos regionales o una muestra aleatoria de ciudadanos y/o empresarios.

Las medidas en los índices subjetivos, como se mencionó, se basan en la percepción o la experiencia de los encuestados; de esta manera, en la mayoría de los estudios se pregunta sobre la percepción que tienen los individuos acerca de la corrupción nacional. A manera ilustrativa, el ejemplo más característico de este índice es el de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

Por lo que toca a los indicadores basados en experiencias acerca de la corrupción. Su validez y precisión depende de las preguntas que se hagan, y su confiabilidad y la exactitud de la implementación del estudio. Al igual que los índices de percepción, los índices de experiencia son a veces viciados por la imprecisión de las preguntas. Respuestas a preguntas como: “En una escala del 1 al 10, ¿qué tan seguido ha tenido que pagar un soborno a un burócrata?” dependen de juicios individuales de qué significa “seguido” y la “frecuencia del soborno”. No obstante, preguntar sobre experiencias debería incrementar la exactitud en comparación con los índices de percepción<sup>61</sup>.

Sin duda, cabe hacer la mención que en los diferentes estudios de los índices sobre la percepción y la experiencia en ciertos temas, pueden existir diferencias culturales o

---

<sup>60</sup> Arturo Del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 5, 2003, pp. 37-44.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 38.

lingüísticas entre países, que pueden llevar a los encuestados a sobre o subestimar el nivel de corrupción en su respectivo país en comparación con los otros.

Cabe hacer la precisión que en este trabajo no se trata de analizar el alcance o metodología de dichos estudios, pues el tema se centra en la corrupción en las contrataciones públicas. Con todo, a continuación se exponen los principales indicadores y encuestas realizados por instituciones y organismos internacionales y nacionales, que han servido de referencia para tener un diagnóstico sobre los asuntos del Gobierno, y en especial, aquellos que tienen que ver con la medición de la corrupción.

<b>ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES INTERNACIONALES</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Institución</b>	<b>Resultados para México</b>
Latinobarómetro <sup>62</sup>	Medir la calidad institucional y de la democracia en América Latina.	Corporación Latinobarómetro	Los partidos políticos han representado el porcentaje más grande de instituciones vinculadas con la corrupción.
Índice de Competitividad Global (ICG) <sup>63</sup>	Medir la competitividad a partir de datos microeconómicos y macroeconómicos. Entendiendo como competitividad al conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad en un país.	Foro Económico Mundial	<b>Puntos:</b> 2010 – 2011: 4.19 2011 – 2012: 4.29 2012 – 2013: 4.36 2013 – 2014: 4.34
Reporte de Integridad Global (RIG) <sup>64</sup>	Evaluar la existencia y eficacia de los mecanismos anticorrupción utilizados por los gobiernos. Su objetivo no es medir la corrupción sino evaluar los métodos preventivos para evitarla, como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, a través de más de 300 indicadores de acciones concretas.	Global Integrity	<b>Puntos:</b> 2006: 65 2007: 63 2009: 72 2011: 68

<sup>62</sup> **Metodología:** Se realiza a través de la aplicación anual en 18 países de alrededor de 20,204 entrevistas, con muestras representativas del 100% de la población nacional mayor de edad de cada país de 1,000 y 1,200 casos, con un margen de error de alrededor de 3%, por país.

<sup>63</sup> **Metodología:** Comprende de 12 categorías, es decir, los “pilares” de la competitividad que de manera conjunta ofrecen un panorama integral de las perspectivas de competitividad de un país. Se calculan a partir de datos disponibles al público y de la Encuesta de Opinión Ejecutiva, o sea, un ejercicio anual realizado por el FEM junto con su red de institutos asociados.

<sup>64</sup> **Metodología:** El RIG moviliza una red altamente calificada de investigadores y periodistas, para generar datos cuantitativos y cualitativos sobre la salud del marco anticorrupción de un país. En él, se examinan temas como la transparencia del proceso de contratación pública, la libertad de prensa, los requisitos de divulgación de activos y la regulación de los conflictos de interés.

El RIG agrupa a los países en cinco “niveles de desempeño” de acuerdo con la puntuación total agregada de un país: Muy fuerte (90+), Fuerte (80+), Moderado (70+), Débil (60+), Muy bajo (<60).

<b>ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES INTERNACIONALES</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Institución</b>	<b>Resultados para México</b>
Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG) <sup>65</sup>	Medir la gobernabilidad en los países, entendida ésta como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país.	Instituto del Banco Mundial	<b>Sin resultados</b>
Índice de Presupuesto Abierto (IPA) <sup>66</sup>	Mostrar la calidad de la transparencia en el ingreso y gasto de los gobiernos.	International Budget Partnership	<b>Puntos:</b> 2006: 50 2008: 54 2010: 52 2012: 61
Barómetro Global de la Corrupción (BGC) <sup>67</sup>	Medir las experiencias y opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus países y los esfuerzos que realizan los respectivos gobiernos para combatir la corrupción.	Transparencia Internacional	<b>Porcentaje de corrupción en:</b>  Partidos pol.: 91% Poder leg.: 83% Militar: 42% ONG's: 43% Medios de Comunicación: 55% Instituciones religiosas: 43% Educación: 43% Negocios: 51% Poder Judicial: 80% Salud: 42% Policía: 90% Funcionarios Públicos: 87%
Índice de Fuentes de Soborno (IFS) <sup>68</sup>	Clasificar a los principales países exportadores, en función de la medida en que se percibe que las compañías internacionales con sede principal en esos países, tienden a pagar sobornos a funcionarios	Transparencia Internacional	<b>Puntos:</b> 2006: 6.45 2008: 6.6 2011: 7.0

<sup>65</sup> **Metodología:** El estudio presenta un conjunto de indicadores de gobernabilidad para 215 países, desde 1996 a 2012. Dichos indicadores están agrupados en seis componentes: Voz y Rendición de Cuentas; Estabilidad Política y Ausencia de Violencia; Efectividad Gubernamental; Calidad Regulatoria; Estado de derecho; y Control de la Corrupción.

<sup>66</sup> **Metodología:** Consiste en 125 preguntas que son completadas por investigadores independientes en los países evaluados. Noventa y cinco de las preguntas tratan directamente sobre la disponibilidad pública y la exhaustividad de ocho documentos presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar en momentos clave del ciclo presupuestario. Las 30 preguntas restantes se relacionan con las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario y con las funciones que desempeñan las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores en la formulación y la vigilancia del presupuesto.

<sup>67</sup> **Metodología:** Encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países. Se ocupa de las experiencias directas de las personas con el soborno y detalles desde su punto de vista sobre la corrupción en las principales instituciones de su país; además, proporciona información detallada sobre la voluntad de las personas para detener la corrupción.

<sup>68</sup> **Metodología:** En el IFS las puntuaciones varían entre 0 y 10, donde a mayor puntuación para el país, menor es la probabilidad de que las empresas de este país participen en el soborno cuando hacen negocios en el extranjero.

ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES INTERNACIONALES			
Nombre	Objetivo	Institución	Resultados para México
	públicos de alto rango en los países con economías de mercados emergentes.		
Informe Global de la Corrupción (IGC) <sup>69</sup>	Ofrecer una perspectiva única sobre el estado mundial de la corrupción y de los numerosos esfuerzos realizados para combatirla.	Transparencia Internacional	<b>Puntos:</b> 2007: 63 2009: 72
Índice de Percepción de Corrupción (IPC) <sup>70</sup>	Clasificar a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos.	Transparencia Internacional	<b>Puntos:</b> 2013: 3.4 2012: 3.4 2011: 3.0 2010: 3.1 2009: 3.3 2008: 3.6 2007: 3.5 2006: 3.3 2005: 3.5 2004: 3.6 2003: 3.6 2002: 3.6 2001: 3.7 2000: 3.3 1999: 3.4 1998: 3.3

**Fuente:** Secretaría de la Función Pública/Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, *Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción. Catálogo 2014*, México, 2014, 31 p.

<sup>69</sup> **Metodología:** Cada informe utiliza diferente metodología, el último documento se conformó de 442 páginas, dividido en cinco secciones de análisis y recomendaciones aportadas por más de 70 expertos de más de 50 países.

<sup>70</sup> **Metodología:** El índice se basa en los resultados de encuestas llevadas a cabo por diversas instituciones, así como entrevistas a analistas y expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas sobre los niveles de corrupción presentes en cada país. Se refiere a las percepciones del grado de corrupción como es visto por la gente de negocios y analistas de países, y oscila entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

Por lo que se refiere a indicadores realizados por instituciones y organizaciones nacionales, se tienen los siguientes:

<b>ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES NACIONALES</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodología</b>	<b>Institución</b>
Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)	El IDAIM mide la calidad de las leyes de transparencia en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.	Se compone de tres variables: Diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. Cada variable se compone de siete, cinco y nueve indicadores respectivamente, los cuales se alimentan de 196 criterios. El rango de calificación en el que se encuentra cada componente es: Buena (calificación entre 8.0 y 10), Regular (calificación entre 6.0 y 7.9) y Mala (calificación entre 0 y 5.9).	Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	Evaluar la transparencia de las prácticas presupuestarias en países latinoamericanos.	La encuesta recopila las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo. Se califica mediante una escala del 1 al 100, donde 1 significa "nada" transparente y 100 "completamente" transparente.	Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)	Recabar información con representatividad nacional y por entidad federativa sobre las experiencias y la percepción de la población en trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de	La población objetivo son las personas de 18 años cumplidos y más, que residen en viviendas particulares ubicadas en localidades de 100 000 y más habitantes, proporcionando resultados a nivel urbano por entidad	INEGI

<b>ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES NACIONALES</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodología</b>	<b>Institución</b>
	gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia (de todas las materias), que aporten elementos para la toma de decisiones de política pública.	federativa.	
Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI)	Recabar información sobre los conocimientos, actitudes y prácticas de la población con respecto al Derecho de Acceso a la Información (DAI), especialmente con relación a los obstáculos al ejercicio del derecho, así como identificar la información pública gubernamental que resulte de mayor interés para la población, a efecto de contar con elementos en materia de políticas de apertura y publicación proactiva de la información pública gubernamental.	El cuestionario de la EDAI se encuentra integrado por una portada y siete secciones. Las primeras tres secciones se basan en la identificación de las características sociodemográficas del informante a través de 20 preguntas. Las otras cuatro secciones se dividen en 35 preguntas que se enfocan al registro de información relativa al conocimiento del DAI, a las necesidades de información, a los medios y procedimientos, y a las prácticas en su ejercicio.	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (otrora IFAI)
Índice de Competitividad Internacional (ICI)	Comparar la capacidad de un país para atraer y retener inversiones y talento.	Está compuesto por un índice general y 10 subíndices que son: Derecho, medio ambiente, sociedad, economía, político, factores, precursores, gobierno, relaciones internacionales y sofisticación e innovación. Calificando de 0 (muy alta) a 100 (muy baja) por cada país y Estado de acuerdo al factor de su competitividad.	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)
Índice de Competitividad Estatal (ICE)	Aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas que promuevan la competitividad de México y de sus entidades federativas.	El Índice de Competitividad Estatal evalúa a los 32 Estados de la República Mexicana a través de 88 variables organizadas en 10 subíndices que son: Sistema de Derecho, Manejo sustentable del medio ambiente, Sociedad incluyente, Economía y Finanzas públicas, Sistema político estable y funcional, Mercado de factores, Sectores precursores de clase mundial, Gobierno eficaz y eficiente, Vinculación con el mundo, Innovación y sofisticación. Se ofrece una	Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)



<b>ESTUDIOS POR ORGANISMOS U ORGANIZACIONES NACIONALES</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodología</b>	<b>Institución</b>
		calificación de 0 a 100 para cada entidad, tanto globalmente como para cada factor de competitividad.	
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)	Medir las experiencias y percepciones que tiene la ciudadanía mexicana en materia de corrupción.	El índice registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares. La corrupción en este índice es medida por el número de veces en que el ciudadano tuvo que pagar una compensación extra, denominada como “mordida”, para que se le otorgara el servicio público. El INCBG utiliza una escala que va de 0 a 100, donde a menor valor, menor corrupción.	Transparencia Mexicana

**Fuente:** Secretaría de la Función Pública/Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, *Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción. Catálogo 2014*, México, 2014, 31 p.

Con base a lo anterior, la corrupción es difícil de medir por las prácticas que acontecen de forma secreta, generalmente, da la impresión de que es posible observarla pero no cuantificarla, por eso la importancia de diseñar y desarrollar instrumentos que permitan medir el nivel de corrupción, así como comparar y evaluar su alcance, para describir el fenómeno de manera más precisa.

Indudablemente, no existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción, pero el tener diversos indicadores e índices, contribuye al incremento de su estudio y análisis.

Teniendo como referencia la frase de que “lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre”, se tiene que indicadores o índices en el tema de corrupción en las contrataciones públicas, no existe alguno a nivel internacional o nacional que permita “medir” el grado de corrupción que hay en este rubro, sin embargo, podemos tomar como referencia las mediciones señaladas anteriormente por organismos e institucionales nacionales e internacionales, sin que ello impida el diseño de acciones de mejora en este tema, como se verá en el Capítulo 3.

### **1.3.- Acciones internacionales anticorrupción y modelos de contratación pública.**

La reflexión política, social y económica, así como la investigación empírica originada sobre la corrupción en contrataciones públicas, sin duda ha tenido como antecedente una diversidad de noticias relacionadas con la materia. Esta práctica se ha traducido en una enorme bibliografía acumulada a lo largo de los últimos años, sobre todo en el contexto internacional.

Hoy por hoy, la lucha contra la corrupción es un tema clave del desarrollo social, político y económico, ya que puede representar uno de los desafíos emblemáticos de todo Gobierno. Foros y conferencias se han multiplicado para estudiar y buscar soluciones para prevenir y combatir el fenómeno; paralelamente, la sociedad civil ha contribuido a través de denuncias y reclamos en contra la corrupción.

En el ámbito internacional, diferentes acciones y organismos de asistencia técnica y financiera trabajan en la instrumentación de diversos documentos de referencia; especialmente, a partir de mediados de la década de los noventa del Siglo pasado, con el objetivo de poner como tema central en la agenda de los Gobiernos, la lucha contra la corrupción.

En este sentido, la expedición de documentos por parte de organismos internacionales son un referente obligado por los Gobiernos para instrumentar acciones en materia de combate a la corrupción, sin embargo, al ser éstos documentos de referencia, existe poca o nula vinculación jurídica en las políticas nacionales anticorrupción, como es el caso de los países que integran la Unión Europea.

Como parte del capítulo destinado a la definición de corrupción, a continuación se describen las principales iniciativas impulsadas a nivel internacional para combatir dicho flagelo en las últimas dos décadas; se trata de experiencias muy diversas, que van desde convenciones, leyes modelo, acuerdos y estrategias, hasta conferencias y organismos regionales.

### 1.3.1.- Convenciones de la OEA, OCDE y ONU.

Existen tres importantes instrumentos en el ámbito internacional que combaten a la corrupción, conocidos como Convenciones:

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como la Convención de Mérida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

#### 1.3.1.1.- Convención Interamericana Contra la Corrupción.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue adoptada en Caracas el 29 de marzo de 1996, con fecha de entrada en vigor internacional el 6 de marzo de 1997<sup>71</sup>, en México, su ratificación fue el 25 de mayo de 1997; de manera particular la Convención establece aspectos como:

- ❖ Formulación de normas de conducta adecuadas para el cumplimiento de las funciones públicas y mecanismos para su cumplimiento.
- ❖ Sistema para la declaración de los ingresos de funcionarios públicos.
- ❖ Sistemas para la contratación de funcionarios.
- ❖ Obras y la adquisición de bienes y servicios.
- ❖ Medidas para estimular la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a combatir la corrupción y leyes que eliminen los beneficios tributarios, entre otras.<sup>72</sup>

Los propósitos de dicha Convención son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> El 2 de junio de 1997 México ratifica la Convención, entró en vigor el 2 de julio de 1997 y se publicó en el DOF el 9 de enero de 1998.

<sup>72</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Op. Cit., p. 11.

<sup>73</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, 1996, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.

Dentro del marco de esta Convención, por lo que se refiere al tema de contratación pública, los Estados Parte, deben considerar la aplicación de medidas, dentro de sus propios sistemas legales e institucionales, así como las acciones destinadas a crear, mantener y fortalecer un Sistema para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

### **1.3.1.2.- Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.**

La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>74</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se firmó en 1997, además de los países de la OCDE, esta Convención fue firmada también por Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca. El 27 de mayo de 1999 se ratificó por parte de nuestro país.

El objetivo fundamental al que aspira la Convención fue establecer uniformidad en las legislaciones nacionales a efecto de evitar que las empresas obtengan beneficios al aprovechar las ventajas competitivas que ofrecen las regulaciones más laxas. Asimismo, pretende que la capacidad de ofrecer mayores cantidades de soborno, con que cuentan las empresas grandes, no distorsione la sana competencia económica en detrimento de las empresas medianas y pequeñas que están en posibilidad de ofrecer productos o servicios de buena calidad<sup>75</sup>.

El objetivo fundamental de la Convención vinculado con la contratación pública consiste en combatir desde el ámbito empresarial el cohecho; esto es, las gratificaciones a autoridades extranjeras con el propósito de obtener ventajas competitivas frente a posibles competidores<sup>76</sup>.

La Convención, para el logro de sus objetivos, establece cuatro tipos de obligaciones estatales a cargo de sus Estados Parte:

1. Legislación penal adecuada para el combate de las prácticas de cohecho.

---

<sup>74</sup> El 27 de mayo de 1999 México ratifica la Convención, entró en vigor el 26 de julio de 1999 y se publicó en el DOF el 27 de septiembre de 1999.

<sup>75</sup> Víctor Rojas Amadí, "Los Tratados Internacionales sobre corrupción", en *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, Op. Cit., p. 188.

<sup>76</sup> *Ibid.*

2. Contar con normas que permitan la utilización de sistemas contables y financieros seguros y transparentes.
3. Compromisos en materia de asistencia legal mutua, sobre todo, en casos de extradición.
4. Reglas nacionales e implementación de políticas para combatir eficazmente el lavado de dinero.

Asimismo, prevé obligaciones para los Gobiernos, las empresas y la sociedad civil de los Estados Parte, consistentes en la implementación de mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, personas, empresas y profesionistas, que en materia de transacciones comerciales internacionales: ofrezcan, prometan o den un soborno o cualquier tipo de beneficio a un servidor público extranjero para que actúe o se abstenga de actuar, con relación al ejercicio de sus atribuciones para mantener u obtener una ventaja, contrato o licitación pública.

#### **1.3.1.3.- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción Organización de Naciones Unidas.**

En el Preámbulo de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se establece que dicho instrumento tiene como base los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, como son la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, el “Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea”, el “Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”, el “Convenio de derecho penal sobre la corrupción”, el “Convenio de derecho civil sobre la corrupción”, y la “Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción”<sup>77</sup>.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (también conocida como la Convención de Mérida, México, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005), se inscribe en el trabajo de prevención y lucha contra la corrupción que las Naciones Unidas ha llevado a cabo<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, 2003, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

<sup>78</sup> Víctor Rojas Amadí, “Los Tratados Internacionales sobre corrupción”, en *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, Op. Cit., pp. 169-170.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), es la oficina que se encarga en nombre de la ONU de implementar medidas contra la delincuencia transnacional organizada y la corrupción en diferentes países, con facultades para promover la ratificación de la Convención, proveer asistencia técnica, apoyar la realización de conferencias de los Estados Partes, promover la implementación efectiva y eficiente de la Convención, asistir a los Estados Parte en el cumplimiento integral de la Convención y facilitar la ratificación universal de la Convención<sup>79</sup>.

La Convención tiene 71 artículos, divididos en 8 capítulos: los más importantes están reunidos en cuatro capítulos que tratan de los siguientes temas: prevención; penalización; recuperación de activos y cooperación internacional. Son capítulos que requieren adaptaciones legislativas y/o acciones concomitantes a la aplicación de la Convención en cada país<sup>80</sup>.

Los objetivos de la Convención, son medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción, así como para fomentar y fortalecer las normas existentes y la cooperación internacional; de igual manera para brindar asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción; para promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la correcta gestión de los asuntos y bienes públicos.

Con relación al tema de contratación pública, el artículo 9°, señala que la contratación pública deberá quedar sujeta a una reglamentación que garantice transparencia, competencia efectiva y toma de decisiones objetivas. Asimismo, la difusión pública de los procedimientos de licitación, aplicación de criterios objetivos, mecanismos de examen interno, sistemas de revisión de las decisiones, debe quedar garantizada. De manera implícita puede mencionarse la eficacia en la gestión de los asuntos públicos (artículo 7o.), la transparencia en las funciones públicas (artículos 7°. y 10°), la realización de un verdadero Estado de derecho que garantice la igualdad ante la ley, como medidas complementarias.

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, 2003, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/convencao.html>.

Igualmente, la Convención estipula que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable que el sector privado aplique sus normas propuestas y la sociedad participe en el diseño e implementación de estrategias en la materia<sup>81</sup>.

En el marco de dichos instrumentos, en la Administración Pública Federal, a través de la OCDE se han realizado diversos estudios específicos en materia de combate a la colusión en licitaciones públicas:

- Combate a la Colusión en los procedimientos de compras públicas en México. Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS (OCDE).
- Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas (OCDE).
- Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública llevadas a cabo por el ISSSTE (OCDE).
- Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. Informe analítico del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en el Estado de México (OCDE).

### **1.3.2.- Leyes Modelo de la CNUDMI y la OEA.**

#### ***1.3.2.1.- Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la contratación pública.***

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, conocida como CNUDMI o por sus siglas en inglés como UNCITRAL, es otra de las instituciones de la Organización de las Naciones Unidas que han emitido disposiciones con respecto a la contratación de bienes, servicios y obra pública, con la intención de establecer normas que disciplinen la contratación pública.

La UNCITRAL es el principal órgano jurídico de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional, dedicado a la reforma de la legislación mercantil a nivel internacional. La función de la CNUDMI consiste en modernizar y armonizar las reglas del comercio internacional. Sus actividades son principalmente las siguientes<sup>82</sup>:

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://www.uncitral.org/uncitral/es/index.html>.

- Elaboración de convenios, leyes modelo y normas aceptables a escala mundial.
- Preparación de guías jurídicas y legislativas y la formulación de recomendaciones de gran valor práctico.
- Presentación de información actualizada sobre jurisprudencia referente a los instrumentos y normas de derecho mercantil uniforme y sobre su incorporación al derecho interno.
- Prestación de asistencia técnica en proyectos de reforma de la legislación.
- Organización de seminarios regionales y nacionales sobre derecho mercantil uniforme.

En 1986, en su 19° período de sesiones, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional decidió ocuparse del tema de la contratación pública, publicando la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes y de Obras y la Guía auxiliar para su incorporación eventual al derecho interno.

La Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la contratación pública de bienes, servicios y obras, tiene como objetivo proporcionar directrices, en particular a los países en desarrollo, para la formulación de un marco jurídico de compras públicas que promueva la economía, la eficiencia y la competencia en la contratación y, que al mismo tiempo, fomente la integridad, la confianza, la equidad y la transparencia en el proceso de adjudicación de contratos.

Esta Ley Modelo contiene 57 disposiciones de los cuales, 48 tratan del proceso de la contratación como una cuestión de derecho; entre ellas, la utilización de la licitación como procedimiento preferente de compras públicas; la posibilidad de que participe un solo proveedor en el proceso de licitación; plantea la opción de reconsideración y apelación; y además, las características con las que debe contar el proveedor o contratista para participar en los procesos de licitación, plantea la opción de reconsideración y apelación, y además, las características con las que debe contar el proveedor o contratista para participar en los procesos de licitación como la idoneidad, experiencia, reputación, fiabilidad y competencia profesional y empresarial, el grado de participación de proveedores y contratistas locales, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías, entre otras<sup>83</sup>.

Si bien, el instrumento no posee carácter vinculante, contiene procedimientos y principios cuya finalidad es lograr el uso óptimo de los recursos y evitar irregularidades en el proceso

---

<sup>83</sup> José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Relaciones Interregionales, SP/Di, No. 11-14, 2014, p. 17.



de adjudicación de proyectos de compras públicas. La decisión de la CNUDMI de formular un régimen modelo para la contratación pública se justificó, en las ineficiencias existentes en el proceso de contratación, en ciertas prácticas abusivas y en la no obtención por el comprador público de un uso de los recursos públicos.

La Ley está fuertemente influenciada por los principios generales de la legislación europea en materia de contratos públicos: tiene por finalidad servir de muestra o ejemplo a los distintos países para evaluar y modernizar su régimen y prácticas actuales de la contratación pública o para establecer un régimen legal en la materia, al caso de no disponer actualmente de uno<sup>84</sup>.

Ley Modelo Actual de las Naciones Unidas sobre la Contratación Pública, considera formas para la adquisición de bienes, obras o servicios, que se concretan en once procedimientos de adjudicación o contratación, a saber<sup>85</sup>:

1. La licitación abierta;
2. La licitación restringida;
3. La solicitud de cotizaciones;
4. La solicitud de propuestas sin negociación;
5. La licitación en dos etapas;
6. La solicitud de propuestas con diálogo;
7. La solicitud de propuestas con negociación consecutiva;
8. La negociación competitiva;
9. La subasta electrónica inversa;
10. La contratación con un sólo proveedor, y
11. Contratación con arreglo a un Acuerdo Marco.

Asimismo promueve la disposición de un modo de publicación centralizada de fácil acceso y la promulgación de un código de conducta para el personal encargado de las compras públicas. En materia de desastres o emergencia, la Ley Modelo establece la necesidad de recurrir a la licitación abierta o a cualquier otro método competitivo de contratación<sup>86</sup>.

Una vez señalado lo anterior, y ya que la propia dinámica de la contratación pública hace que cada vez se vayan adoptando más criterios, conceptos y procedimientos análogos en los instrumentos de carácter nacional e internacional; sus premisas funcionan como mejores

---

<sup>84</sup> Claudio Orrego Larraín, *Corrupción y modernización del Estado*, Op. Cit., p. 12.

<sup>85</sup> *Ídem*.

<sup>86</sup> José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Op. Cit., p. 17.

prácticas internacionales para efficientar y maximizar la contratación pública; trata los rasgos mínimos esenciales que deben caracterizar un régimen moderno de contratación pública. Sus objetivos principales son: intentar desarrollar al máximo la competitividad del proceso de contratación, dar un trato equitativo a los proveedores y contratistas que se presenten a un concurso público de contratación y aumentar la transparencia y la objetividad.

### ***1.3.2.2.- Ley Modelo sobre Declaración de Intereses y Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción.***

La Organización de Estados Americanos en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ha establecido dos Leyes Modelo para prevenir y combatir la corrupción, las cuales son mecanismos que sirven de base para los Estados Parte y que pueden considerarse para su aplicación en cada país. De este modo, son dos Leyes que han surgido de dicha Convención:

- Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas.
- Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.

El Artículo III, inciso 8 de la Convención Interamericana contra la Corrupción contempla un conjunto de medidas preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer diferentes sistemas administrativos para mitigar los riesgos de corrupción o de ser el caso, facilitar la acción persecutoria del Estado frente al acto de corrupción.

Una de las más importantes, es la referida a los Sistemas de Protección de Denunciantes, la cual tuvo como resultado la Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos, cuyo objeto es establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*, 2013, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf).

La Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan Funciones Públicas, ha sido elaborada tomando en cuenta la legislación de los países miembros del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y las recomendaciones efectuadas por el Mecanismo sobre la materia, la Guía Legislativa sobre los elementos básicos sobre la declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos, los estándares internacionales previstos en tratados y recomendaciones adoptadas con posterioridad a la Convención Interamericana contra la Corrupción, las mejores prácticas recomendadas por el Comité de Expertos aprobadas en la Primera y Segunda Rondas de Análisis, y la literatura especializada<sup>88</sup>.

Entre los objetivos de dicha Ley Modelo, se tiene que los países que prevén la declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas constituyen una herramienta indispensable para la construcción de una cultura de integridad y transparencia, como un instrumento indispensable tanto para la prevención de conflictos de intereses como para la detección e investigación de ciertos delitos asociados a la corrupción pública, especialmente el enriquecimiento ilícito de servidor público.

Los propósitos de esta Ley se encuentran el detectar y verificar variaciones significativas e injustificadas en el patrimonio de los sujetos obligados e incoar los procedimientos administrativos y penales establecidos por la ley; y detectar y prevenir conflictos de intereses<sup>89</sup>.

### **1.3.3.- Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.**

En el ámbito internacional, la contratación pública forma parte del comercio multilateral, de manera formal, a partir de 1979 cuando se firma el Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público, el cual entró en vigor en 1981 y revisado en 1988, con el propósito de establecer un marco internacional de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público,

---

<sup>88</sup> [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_explicativo.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_explicativo.pdf), fecha de consulta 27 de julio de 2015.

<sup>89</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas*, 2013, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf), fecha de consulta 27 de julio de 2015.

con miras a conseguir la liberalización y la expansión cada vez mayor del comercio mundial y a mejorar el marco internacional en que se desarrolla<sup>90</sup>.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha creado dos iniciativas principales para atender la contratación pública: el Acuerdo sobre Contratación Pública (*Government Procurement Act*), y el Acuerdo de Valoración Aduanera (*Customs Valuation Agreement*).

La OMC, es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países; los acuerdos que se han suscrito han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y han sido ratificados por sus respectivos Congresos y Parlamentos. El objetivo de dicha organización, es ayudar a los productores de bienes y prestadores servicios, así como a los exportadores e importadores, para que éstos lleven a cabo sus actividades<sup>91</sup>.

Los acuerdos de la OMC, son documentos que establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional, por lo que se puede decir que dichos documentos, constituyen en cierta forma, una especie de contratos que obligan a los gobiernos, a mantener sus políticas comerciales dentro de los límites convenidos.

Los acuerdos en cita, abarcan bienes, servicios y propiedad intelectual, y establecen los principios de la liberación, así como las excepciones permitidas y no son estáticos, ya que muchos de ellos son constantemente actualizados; y obligan a los gobiernos, a garantizar la transparencia de sus políticas comerciales, notificando a la OMC, las leyes en vigor y las medidas adoptadas.

El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) es, por ahora, el único acuerdo jurídicamente vinculante de la OMC que trata específicamente de la contratación pública; es un tratado plurilateral administrado por un Comité de Contratación Pública, que está compuesto por los Miembros de la OMC, que son partes en el ACP y, por consiguiente, tienen derechos y obligaciones en virtud del propio acuerdo.

---

<sup>90</sup> José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Op. Cit., p. 14.

<sup>91</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gp\\_gpa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm), fecha de consulta 27 de julio de 2015.

El ACP, revisa el código de conducta de la Ronda de Tokio, adoptado el 15 de abril de 1994, en el marco de la Ronda Uruguay y sólo vinculante para las partes que lo suscriban, al ser un instrumento de carácter plurilateral. El 30 de marzo de 2012 se acordó el protocolo por el que se modifica el ACP de 1994, el cual entró en vigor el 6 de abril de 2014, en la IX Cumbre Ministerial de la OMC en Bali, Indonesia, en 2013, con el carácter de revisión.<sup>92</sup>

El ACP revisado es el instrumento jurídico de la OMC que trata específicamente el tema de las compras públicas, el cual mantiene su carácter plurilateral. Resulta importante resaltar que ningún país de América Latina y el Caribe es parte del ACP, y sólo cuatro lo son en calidad de observadores: Argentina, Chile, Colombia y Panamá; de los cuales, ninguno ha manifestado voluntad de adhesión al mismo. La condición de miembro observador del ACP permite recibir información sin asumir a cambio ninguna obligación.<sup>93</sup>

En palabras de su preámbulo, el ACP busca reconocer la necesidad de contar con un marco multilateral efectivo de derechos y obligaciones en materia de compras, con miras a lograr la liberalización y expansión progresiva del comercio mundial, para así mejorar el marco internacional en que este se desarrolla; aspira a que las regulaciones sobre compras no protejan a los nacionales, ni discriminen a los productos, servicios o proveedores extranjeros, logrando disciplinas transparentes, considerando las necesidades de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados<sup>94</sup>.

La estructura del Acuerdo sobre Contrataciones Públicas de la Organización Mundial del Comercio, se integra por 22 artículos, 7 anexos y 4 apéndices.

Junto con las normas que consagran los principios sobre Trato nacional y no discriminación, el ACP contiene además una serie de otros principios que van moldeando el ACP, a través de las disposiciones sobre ámbito de aplicación, normas de origen, trato especial y diferenciado y especificaciones técnicas<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo sobre Contratación Pública*, 2014, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gp\\_gpa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm).

<sup>93</sup> José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Juan Araya Allende, *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, Chile, CEPAL, 2006, p. 12.

La obligación de Trato nacional y no discriminación es la base sobre la que se estructura el ACP. Para ello se exige que las entidades no discriminen en razón del grado de afiliación foránea de una empresa, o por ser esa empresa una filial o de propiedad extranjera; ni en razón del país de producción de un bien.

El ACP establece en principio tres modalidades o procedimientos de contratación; la licitación pública; la licitación selectiva; y la licitación restringida. Además, regula una situación (que algunos autores consideran una cuarta modalidad) en el Artículo XIV, denominada negociación, aplicable cuando las entidades han indicado tal intención en el aviso de llamado a licitar, o cuando de la evaluación efectuada por una entidad durante un proceso específico, se desprende que ninguna oferta es claramente la más ventajosa<sup>96</sup>.

#### **1.3.4.- Estrategias, Normas y Documentos del BM, BID y OCDE.**

##### ***1.3.4.1.- Banco Mundial.***

El Banco Mundial es una institución multilateral que comprende cinco organizaciones, considerando la institución original denominada como Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, cuando se usa la palabra fomento en vez de desarrollo); la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (CFI); el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (OMGI), y el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI).

Es uno de los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas, que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo, con el propósito de reducir la pobreza, a través de préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.

El Banco Mundial coloca a la corrupción en el centro del debate como un tema para el desarrollo de los países. Este fenómeno lo aborda desde una estrategia global de lucha contra la corrupción y también con base a investigaciones, concluyendo que este flagelo constituye un impedimento para el crecimiento y el combate contra la pobreza. Al mismo tiempo, considera la corrupción como un síntoma y causa de deficiencias institucionales que

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

prosperan en aquellos lugares con políticas económicas mal diseñadas, bajo nivel de competencia y poca responsabilidad institucional.

La política contra la corrupción del Banco se basa en cuatro aspectos:

- Suma de esfuerzos contra la corrupción como un objetivo clave para el financiamiento de un país.
- Asistencia a países que solicitan ayuda para reducir el nivel de corrupción.
- Lucha contra la corrupción a nivel internacional.
- Impedir el fraude y la corrupción en proyectos financiados por el Banco.

Las iniciativas del Banco contra la corrupción incorporan enfoques de investigación y análisis, así como asesoría a los países sobre cómo mejorar la transparencia y la responsabilidad de los servicios públicos a través del trabajo analítico y operativo del Departamento de Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica, del Instituto del Banco Mundial, del Departamento Legal y de las Operaciones Regionales del Banco.

Las medidas para combatir la corrupción se abordan en las Estrategias de Asistencia del País y en los planes de negocios a mediano plazo elaborados por el Banco para los países, lo cual sirve para destacar no sólo las deficiencias sino también lo que ambas instancias están haciendo para solucionar los problemas.

En septiembre de 1997, el Banco Mundial aprobó su Estrategia Anti-Corrupción que incluye: la prevención de la corrupción en los proyectos del Banco; apoyo a los esfuerzos nacionales, explicitar el problema en las operaciones de préstamo; y apoyar otros esfuerzos internacionales.

En el contexto de la contratación pública, los principales documentos que ha expedido el Banco Mundial; bajo la denominación de Normas, están referidos a la contratación de bienes, servicios y obras públicas, así se tienen la:

- Norma de adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial<sup>97</sup>.
- Norma para la selección y contratación de consultores con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial<sup>98</sup>.

Aunque dichas Normas no se consideran como medidas preventivas o reactivas de lucha contra la corrupción, éstas establecen procedimientos y tipos de contratación que tienden a

<sup>97</sup> <http://go.worldbank.org/1KKD1KNT40>, fecha de consulta 07 de agosto de 2015.

<sup>98</sup> *Ibid.*

mejorar los procedimientos nacionales de contratación con la finalidad de efficientar y maximizar los recursos. Los métodos y/o procedimientos de las contrataciones enunciadas en las Normas, se identifican con los siguientes nombres:

1. Licitación Pública Internacional Abierta
2. Licitación Pública Internacional Limitada
3. Licitación Pública Internacional Modificada
4. Licitación Pública Nacional
5. Licitación en dos Etapas
6. Contratación con base en Comparación de Precios
7. Contratación con base en Ofertas Alternativas
8. Contratación Basada en Desempeño
9. Contratación basada en Contratos Marco
10. Contratación Directa
11. Contratación de Agentes para realizar Contrataciones
12. Contratación de Administradores de Contratos de Construcción
13. Contratación de Construcción por Administración
14. Contratación Anticipada y Financiamiento Retroactivo
15. Contratación a través de Agencias de la Agencia de las Naciones Unidas
16. Contratación con Préstamos Garantizados por el Banco Mundial
17. Contratación con Préstamos otorgados a Intermediarios Financieros
18. Contratación para la Participación de la Comunidad en las Contrataciones
19. Contratación para el Uso de Sistemas de Contratación del País
20. Contratación de Consultores con base en el Menor Costo
21. Contratación de Consultores con base en la Calidad
22. Contratación de Consultores con base en La Calidad y el Costo
23. Contratación de Consultores con base en las Calificaciones de los Mismos
24. Contratación de Consultores con base en una Sola fuente
25. Contratación de Consultores con base en un Presupuesto Fijo
26. Contratación de Consultores con Préstamos Otorgados a Intermediarios y Entidades Financieras
27. Contratación de Consultores con Préstamos Garantizados por el Banco
28. Contratación de Determinados Tipos de Consultores
29. Contratación para el Uso de Sistemas de País
30. Contratación de Asociaciones entre Firms Consultoras
31. Contratación para Capacitación o Transferencia de Conocimientos
32. Contratación de Asociaciones en Participación
33. Contrataciones por Acuerdos de Asociación Público-Privada

Otra de las acciones que lleva a cabo en materia de contratación pública, es el Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de los países (DPAP) con el propósito de evaluar la calidad y el desempeño de los sistemas nacionales de contrataciones y formular planes de reforma para alcanzar niveles de calidad aceptados internacionalmente.

Este diagnóstico, además es un insumo que le permite al Banco determinar si puede aceptar el sistema de adquisición de un país para que este financie o formule estrategias de



fortalecimiento que permitan alcanzar estándares y prácticas ampliamente aceptadas. Este diagnóstico se presenta a través del informe denominado Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Públicas “*Country Procurement Assessment Reviews*” (CPAR), que se basa en tres pilares:

- Evaluación de indicadores y subindicadores de base elaborados en el marco de la iniciativa del Banco Mundial, que se centran en el marco jurídico e institucional y otros aspectos esenciales del sistema de contrataciones, como los procedimientos de licitación, la gestión y la capacidad local, la solución de controversias y el análisis de las quejas, la lucha contra la corrupción y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y procedimientos;
- Seguimiento de los indicadores que permiten medir el desempeño, y
- Examen de los aspectos críticos de los procedimientos y políticas de un país a los efectos de medir la equivalencia con los requisitos que exige el Banco para las licitaciones públicas internacionales.

Cabe apuntar que para el caso de México, el Banco ha realizado este Diagnóstico para el las contrataciones federales, además de los estados de Guanajuato, Veracruz y Puebla, ofreciendo medidas de mejora y de reforma para dichos sistemas de adquisición<sup>99</sup>.

#### **1.3.4.2.- Banco Interamericano de Desarrollo.**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene como uno de sus propósitos fundamentales, el apoyar los esfuerzos de América Latina y el Caribe, para reducir la pobreza y la desigualdad, a efecto de lograr un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente; también, dicha institución constituye la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe<sup>100</sup>.

El BID establece que la transparencia y la lucha contra la corrupción son instrumentos importantes para lograr su objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. El BID se ocupa de estos temas de dos maneras: mediante el mecanismo del buen gobierno, y en estrecha cooperación con los países mediante el fortalecimiento de la gobernabilidad, la imposición del imperio de la ley y la lucha contra la corrupción a nivel local y nacional.

---

<sup>99</sup> Vid., [http://www.bancomundial.org/es/region/lac/whats-new?docty\\_exact=Country+Procurement+Assessment+%28CPAR%29&qterm=&lang\\_exact=Spanish](http://www.bancomundial.org/es/region/lac/whats-new?docty_exact=Country+Procurement+Assessment+%28CPAR%29&qterm=&lang_exact=Spanish), fecha de consulta 07 de agosto de 2015.

<sup>100</sup> <http://www.iadb.org/es/acerca-de-nosotros/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html>, fecha de consulta 12 de agosto de 2015.

Para la lucha contra la corrupción, el Banco tiene el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT, GN-2540), y a solicitud de los países miembros, el BID les brinda apoyo a nivel institucional y sectorial en los distintos niveles de gobierno nacional y subnacional.

El PAACT establece un marco estratégico de actuación que busca integrar, actualizar y profundizar los mecanismos y capacidades para prevenir, controlar y sancionar la corrupción.

Otras de las acciones que tiene establecidas son la contribución del fortalecimiento de políticas públicas y planes nacionales de prevención y combate a la corrupción; y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Gobiernos, mejorando el acceso a la información, promoviendo la transparencia focalizada en sectores estratégicos, modernizando los organismos de control superior, externo e interno y robusteciendo el rol fiscalizador de las instancias legislativas.

Por lo que toca a la contratación pública, el BID tiene establecidos dos tipos de documentos estándar para todos los países: Documentos Estándar de Licitaciones para Bienes y Obras; y Solicitud Estándar de Propuestas para Servicios de Consultoría.

Los Documentos Estándar de Adquisiciones (DEA) contienen instrucciones y disposiciones correspondientes al tipo específico del proceso de adquisiciones; la finalidad de los DEA es asegurar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y eficiencia para la ejecución de los proyectos financiados por el BID. Cuando el plan de adquisiciones exige un proceso de Licitación Pública Internacional (LPI) para bienes, obras o servicios de consultoría, su uso es obligatorio.

Los documentos estándar para los países por parte del BID son los siguientes:

- Documentos Estándar de Licitación para Bienes.
- Documentos Estándar de Licitación para Bienes del Sector Salud (Farmacéuticos, Vacunas y Preservativos).
- Documentos Estándar de Licitación para Adquisición de Libros y Material de Lectura.
- Documentos Estándar de Licitación para Contratación de Obras Menores.
- Documentos Estándar de Licitación para Contratación de Obras y Guía del Usuario.
- Documentos Estándar de Licitación de Precalificación para Contratación de Obras y Guía del Usuario

Las Solicitud Estándar son las siguientes:

- Solicitud Estándar de Selección de Consultores

- Solicitud Estándar de Contrato para Servicios de Consultoría por Montos Menores

Colombia, Honduras, Jamaica y México utilizan sus propios documentos estándar de adquisiciones acordados con el BID. Para México son:

- Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Adquisición de Bienes
- Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Contratación de Obras Menores
- Documentos Estándar de Licitación Pública Nacional de Adquisición de Bienes
- Documentos Estándar de Licitación Pública Nacional de Contratación de Obras Menores
- Solicitud Estándar de Contrato para Consultores Individuales
- Solicitud Estándar de Servicios de Consultoría
- Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Servicios de No Consultoría

Estos Documentos se denominan armonizados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial - BIRF) y deben ser usados en los proyectos financiados total o parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRF)<sup>101</sup>.

Además, estos documentos son vinculados con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID y con las Normas: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

#### ***1.3.4.3.- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.***

La OCDE emitió en 2009 los “Principios para la integridad de la contratación pública” y los “Lineamientos para combatir la colusión entre los oferentes en licitaciones públicas”. En el primer documento, dicha organización define a la integridad dentro del contexto de la contratación pública como:

- Procedimientos de contratación transparentes y con trato igual y equitativo para los licitadores,
- Recursos públicos vinculados a la contratación pública, se usan de acuerdo a los fines previstos.

---

<sup>101</sup> <http://www.iadb.org/es/proyectos/adquisiciones-de-proyectos,8148.html>, fecha de consulta 07 de agosto de 2015.

- Comportamiento de los funcionarios encargados de la contratación pública, alineado con las finalidades públicas de sus organizaciones, y
- Sistemas para reclamar por las decisiones sobre contratación pública, para garantizar la responsabilidad por la gestión y para promover su verificación por el público<sup>102</sup>.

Los puntos centrales para lograr la integridad en la contratación pública, son los siguientes:

- A. Identificación de riesgos para la integridad en cada estadio (etapas y fases) del proceso de contratación pública.
- B. Fomento de la transparencia: potencialidades y limitaciones.
- C. Reforzamiento de la profesionalidad como elemento clave para prevenir riesgos a la integridad en la contratación pública, y
- D. Garantizar la rendición de cuentas y el control en la contratación pública.

Por lo que se refiere a los “Lineamientos para evitar y combatir la colusión en la contratación pública”, recogen las mejores prácticas internacionales en la materia y enumeran las estrategias más comunes utilizadas por oferentes deshonestos para coludirse. De los aspectos más relevantes de dichos Lineamientos, se tienen las directrices que ofrecen dos listas de verificación, la primera sobre cómo diseñar el proceso de contratación para reducir el riesgo de colusión, y la segunda sobre cómo detectar la connivencia de los oferentes en las adquisiciones públicas<sup>103</sup>

En este sentido, para fines del presente trabajo es conveniente enunciar lo que dispone la “Lista de verificación para el diseño de un proceso de adquisición, a efecto de reducir los riesgos de colusión en la presentación de ofertas”, ya que consideran una serie de criterios y/o actividades específicas para realizar procedimientos de contratación exitosos y evitar la colusión en licitaciones, a saber:

- i. **Información adecuada antes de diseñar el proceso de licitación**, que permita obtener el mayor nivel de valor por el dinero invertido, por lo que se requiere obtener información suficiente sobre la gama de productos o servicios que están disponibles en el mercado y que cubren los requisitos del comprador, así como contar con información acerca de los posibles proveedores o prestadores que puedan cubrir los requerimientos solicitados.
- ii. **Diseñar el proceso de licitación para maximizar la participación potencial de licitadores que compitan genuinamente**, por lo que las instituciones requirentes o los funcionarios a cargo de las adquisiciones, deben reducir los costos de la presentación de ofertas y prescindir de aquellos requisitos de participación que

---

<sup>102</sup> OCDE, *La Integridad en la Contratación Pública. Buenas prácticas de la A a la Z*, traducción de Isabel Sánchez Gil, 1° edición, OCDE/INAP, 2009, p. 169.

<sup>103</sup> OCDE, *Towards Procurement Excellence in the Comisión Federal de Electricidad*, México, 2011, p. 191.

limitan injustificadamente la competencia, así como implementar acciones que hagan posible la participación de empresas de otras regiones u otros países.

- iii. **Definir los requisitos con claridad y evitar las medidas predecibles**, para tal efecto la convocante y/o los servidores públicos competentes, deben diseñar las especificaciones y los términos de referencia de manera clara y general sin ser discriminatorios, centrándose a señalar aquellos que estén directamente vinculados con el desempeño funcional, esto es, en señalar específicamente lo que se busca lograr, más que en la forma de cómo hacerlo, sin que ello implique que la claridad se confunda con la facilidad de predicción, ya que esto conjuntamente con la programación de adquisiciones predecibles y las cantidades fijas compradas o vendidas, pueden facilitar la colusión.
- iv. **Diseñar el proceso de licitación para reducir eficazmente la comunicación entre oferentes**, los funcionarios a cargo de las contrataciones, deben tener conciencia de los factores que pueden facilitar la colusión, por lo que los requisitos que establezcan deben ser elaborados de forma equilibrada, esto es, sólo difundir aquella información que sea necesaria, la cual debe ceñirse sólo a los requisitos legales y en función al modelo de licitación que se haya determinado, esto es, abierta, cerrada y restringida.
- v. **Elegir con cuidado los criterios para evaluar y adjudicar la oferta**, los criterios de selección que se elijan deben ser determinados de tal forma que potencialice o motive el interés de los oferentes, para que éstos participen en el evento, de tal forma que hasta las empresas pequeñas y medianas, se vean incentivadas a presentar proposiciones.
- vi. **Crear conciencia entre el personal acerca de los riesgos de la colusión en los procesos de adquisición**, para este efecto, se requiere que los funcionarios encargados de la contratación sean capacitados de manera profesional, y de que los mismos se apoyen para la realización de sus actividades en la recolección de información histórica sobre las licitaciones que se hayan realizado, dando seguimiento constante a las actividades de presentación de ofertas y realizando análisis acerca de los datos relacionados con las proposiciones, en un periodo dado.

#### 1.3.5.- Conferencia de Transparencia Internacional.

Se trata de un organismo no gubernamental, sin fines de lucro, y dedicado al combate a la corrupción; convoca a representantes de Gobiernos, organismos internacionales, sector privado y sociedad civil, con el objeto crear conciencia sobre el flagelo de la corrupción a nivel internacional y promover medidas efectivas para combatirla. Organizado en base a capítulos por región y países, hoy en día tiene presencia en los cinco continentes.

En este plano, Transparencia Internacional se ha destacado a nivel internacional por dos acciones muy específicas. Primera, por el índice de corrupción a nivel internacional, que como se mencionó en la sección 1.2, establece la percepción de diversos actores sobre el

grado de transparencia y corrupción de los diversos países. La segunda acción la constituye, la Conferencia Internacional Anti-Corrupción que se ha constituido en el evento más significativo a nivel mundial sobre el tema; es organizada anualmente por Transparencia Internacional, y auspiciada por el Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas.

La 15° Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC por sus siglas en inglés), se realiza cada dos años en una diferente región del mundo, invitando a más de 1,500 participantes de más de 135 países. La última de estas conferencias tuvo lugar en noviembre de 2012 en Brasil y reunió a más de 1.900 representantes del ámbito público, privado y sectores sin fines de lucro de 140 países<sup>104</sup>; aunque para el año 2014 no se tiene aún el registro de dichas cifras.

Con el lema “Movilizar a las Personas: Conectar a los Agentes de Cambio”, la conferencia exploró cinco desafíos globales claves: poner fin a la impunidad, transparentar la gobernabilidad climática, prevenir los flujos de fondos ilícitos, la transición política hacia gobiernos estables y transparentes, y la transparencia en el deporte<sup>105</sup>.

### **1.3.6.- Foro del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.**

En 2000, la ONU a través Pacto Mundial de las Naciones Unidas, estableció para las grandes empresas “Diez Principios del Pacto Mundial”; abarcan los ámbitos de derechos humanos (extraídos de la Declaración Universal de Derechos Humanos); laboral (extraídos de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo); medioambiental (extraídos de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo); y, corrupción (extraídos de Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Pacto Mundial pide a las empresas adoptar, apoyar y promulgar, dentro de su esfera de la misma, valores fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y anti-corrupción<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> <http://15iacc.org/newsroom/newsletters/language/es/>, fecha de consulta 10 de agosto de 2015.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> <http://www.pactomundial.org/2015/02/10-principios-del-pacto-mundial/>, fecha de consulta 11 de agosto de 2015.

Cabe destacar que a diferencia de lo que se piensa, el Pacto Mundial no es un código de conducta empresarial, ni es un instrumento prescriptivo ligado a un control o a una auditoría exterior, a cargo de la Organización de las Naciones Unidas o de cualquier otro grupo u organismo. El Pacto es un foro para compartir experiencias con relación con la promoción de los Diez Principios<sup>107</sup>.

Actualmente la mayoría de los países han aceptado estos principios; por tanto se alude a ellos con frecuencia como “principios universales”.

### **1.3.7.- Unión Europea.**

Entre las acciones encaminadas a prevenir la corrupción y diseñadas para mejorar los procesos de contratación se encuentran los ordenamientos de la Unión Europea, que se integra por normas de Derecho originario y de Derecho derivado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aunque evidentemente no tienen un carácter vinculatorio para México, son un referente obligado en la materia por su especificidad técnica y legal en contratación pública y que adquieren el nombre de Directivas, en este caso, el 31 de marzo de 2004, el Parlamento y el Consejo Europeo, emitieron la Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2004/17/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; y, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, respectivamente. Asimismo, la Directiva 2009/81/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

Por lo que se refiere a las directivas de recursos en los procedimientos de contratación, están la Directiva 89/665/CEE, aplicable a los contratos de obras y suministros y la Directiva 92/13/CEE, para los contratos en los sectores especiales.

La Unión Europea, ha sido de las principales en actualizar o mejorar su norma, ya que el 15 de enero de 2014 el Parlamento Europeo aprobó nuevas directivas sobre contratación pública, con el objetivo de simplificar, modernizar y mejorar la eficiencia de las normas y los procedimientos contractuales.

---

<sup>107</sup> <http://www.cva.itesm.mx/crs/PactoMundial.html>, fecha de consulta 10 de agosto de 2015.

En este sentido se expidió la Directiva relativa a la contratación pública, que derogó a la Directiva 2004/18; la Directiva relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que derogó a la 2004/17, la Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2009/81, que establece normas específicas para la contratación en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

Estas nuevas Directivas tienen como principal objetivo la creación de un espacio europeo de contratación pública en el marco del mercado interior comunitario, basados en principios fundamentales consagrados en el Derecho originario de la Unión Europea (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) de igualdad de trato, convocatoria de licitaciones transparente y no discriminatoria, reconocimiento mutuo y lucha contra el fraude y la corrupción.

Aunado a lo anterior, ha emitido Libros Verdes sobre Contratación Pública en los años de 1996 y 2011 que contienen aspectos sobre la modernización de la política de la Contratación Pública de la Unión Europea y un mercado de contratación pública más eficiente, así como un Sistema de Clasificación de los contratos públicos que realiza.

Si bien estos documentos son aplicables a los países que conforman la Unión Europea, en el contexto internacional sirven de parámetro a los demás países para tomarlos como referencia en los aspectos que correspondan para mejorar su contratación pública.

### **1.3.8.- Red Interamericana de Compras Gubernamentales.**

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), es una iniciativa constituida como un mecanismo de cooperación técnica regional, integrada por las instituciones gubernamentales que tienen la máxima responsabilidad relacionada con la regulación, gestión y modernización de las compras públicas en 32 países de América Latina y el Caribe, que manejan del 10 al 20% del PIB de sus países<sup>108</sup>.

En 2004 se creó la RICG, integrada por las instituciones gubernamentales de los países del continente americano, a excepción de Cuba. Es un mecanismo de cooperación técnica regional que cuenta con la participación de diversos organismos que la apoyan institucional y

---

<sup>108</sup> <http://www.ricg.org/que-es-la-ricg/contenido/3/es/>, fecha de consulta 13 de agosto de 2015.



financieramente: la Organización de los Estados Americanos (OEA), que actúa como Secretaría técnica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

La RICG tiene como objetivos fortalecer las capacidades de cada país para aumentar la eficiencia y la transparencia en las compras gubernamentales; generar y mantener espacios de reflexión, conocimiento mutuo sobre el sector, cooperación técnica solidaria, capacitación e intercambio de experiencias entre las instituciones que la integran, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las prácticas de compras gubernamentales y tender vínculos entre los Gobiernos, organizaciones de la sociedad vinculadas a las compras públicas y los organismos internacionales; favorecer la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación como herramientas de eficiencia y transparencia; y promover la coordinación y armonización regional en aspectos clave de los sistemas nacionales de compras públicas.

Entre las actividades de esta Red en las que participa México, a través de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran, un foro anual; diversos talleres y seminarios; cursos de capacitación en línea; y sesiones web, para facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*

## **Capítulo 2.- Definición y componentes de la contratación pública en México.**

Las secciones 2.1 y 2.2 del presente capítulo tienen como propósito hacer una conceptualización de la contratación pública, tomando en consideración parte del Derecho, en especial del Administrativo, mediante la celebración de contratos o actos jurídicos y administrativos, donde el Gobierno, a través de la Administración Pública del Poder Ejecutivo Federal recauda recursos económicos o bien, adquiere bienes, servicios y obras, con la finalidad de atender las demandas sociales e interés general.

De la misma forma, la sección 2.3 pretende hacer una revisión de los elementos que integran a la contratación pública en el contexto internacional, sobre todo en lo establecido en los documentos que organismos financieros y técnicos han emitido.

La sección 2.4, hace referencia a los artículos constitucionales que sientan las bases para la contratación pública, de la misma forma, se precisa la conformación de una nueva concepción de la contratación pública en México a partir del año 2012, donde ya no sólo se considera la parte de la compra u obra pública, sino que conforme a la expedición de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, se incluyen otros elementos, lo que viene a representar un nuevo paradigma poco reconocido no sólo por los ciudadanos, sino por las mismas autoridades responsables.

El apartado 2.5 menciona de manera breve los regímenes de contratación pública que se han constituido en 2015 a través de empresas y órganos de reciente creación. El punto 2.6 hace una exploración a lo que la Secretaría de la Función Pública, como autoridad encargada de interpretar para efectos administrativos y emitir disposiciones en dicha materia, ofrece como concepto de contratación pública.

Por último, en la sección 2.7, a raíz de la nueva concepción en contratación pública en México, se intenta exponer qué se entiende por contratación pública y cuáles son los componentes que conforman esta actividad del Gobierno, abarcando sus aspectos conceptuales y legales establecidos.

## 2.1.- Conceptualización de la contratación pública.

En los ámbitos internacional y nacional, la contratación pública al igual que la corrupción, conceptualmente no han logrado un consenso en cuanto a su definición. La diversidad de factores que giran en torno a la contratación pública, hace difícil establecer como una unidad conceptual aceptada por todos y en todas partes.

Robert E. Lloyd y Clifford P. McCue<sup>110</sup>, señalan que el léxico de la contratación pública es variado, lo que hace que existan diferentes enfoques para definirla, produciendo con ello ambigüedad tanto para las organizaciones gubernamentales, como para el personal que tiene a su cargo dicha función; señalan que la contratación pública se puede definir en concepciones positivas o normativas. Las definiciones positivas tienden a agruparse en torno a la carga de trabajo y en las organizaciones que llevan a cabo la contratación pública. Las definiciones normativas por su parte, se centran en los documentos expedidos por los entes públicos para regular dicha materia.

El enfoque para definir la contratación pública basado en la carga de trabajo, de acuerdo a los autores citados, se centra en las tareas que los empleados encargados de la contratación pública realizan cotidianamente, principalmente en el manejo de las solicitudes de adquisición, solicitud y evaluación de las ofertas y propuestas, la realización de análisis de proveedores, negociación y adjudicación del contrato y la administración del mismo.

Por lo que se refiere a la definición de la contratación pública, con base en las organizaciones que tienen a su cargo la contratación pública, Lloyd y McCue señalan que en todos los niveles de contratación pública del gobierno, los profesionales encargados de dicha función desempeñan un rol de tipo estratégico, ya que proporcionan los insumos a las organizaciones.

Asimismo, definiciones legales de la contratación pública, indican a los funcionarios públicos encargados de la contratación, lo que deben hacer, sin embargo, este tipo de definiciones no

---

<sup>110</sup> Robert E. Lloyd y Clifford P. McCue, "What is public procurement? Definitional problems and implications", en *International Public Procurement Conference Proceedings*, Florida, Vol. 3, 2004, pp. 4-8, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.ippa.ws/IPPC1/PROCEEDING%20PAPERS/LloydMcCue.pdf>.

los orientan a razonar los requisitos que deben considerarse antes y después de la contratación, lo que les impide tener un enfoque de coordinación y trabajo en equipo.

Juan Carlos Cassagne menciona que el fenómeno de la contratación pública fue descrito en la etapa de mayor auge de la “*ius administrativa*” del contrato, como un sistema radicalmente opuesto al de la contratación privada. Así se tiene que en el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante pero, fundamentalmente, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen, de manera relevante e inmediata, los entes públicos al ejercer la función administrativa<sup>111</sup>.

Asimismo, el contrato público además de regirse por el derecho administrativo, recibe también la injerencia del derecho internacional público o privado, a través de ordenamientos supranacionales como son los tratados internacionales. De este modo, la contratación pública se complejiza, al considerar “modelos” o contratos tipo vinculados al derecho internacional, como son los contratos celebrados en el extranjero, con entidades de derecho público internacional, con recursos y/o instituciones multilaterales de crédito, entre otros.<sup>112</sup>

En este sentido, más allá de establecer una definición teórica, el propósito de esta sección es realizar un acercamiento a su definición legal; como primera condición, el término de contratación pública, por su calificativo, evidentemente está inmerso en la esfera de lo público, es decir, del Estado, el Gobierno y más específicamente, en la Administración Pública, en este sentido, se debe comprender que por recaer en el ámbito de lo público, a través del Gobierno y su aparato de Administración, la contratación pública es un tema que forma parte del Derecho Público, y concretamente del Derecho Administrativo, así como de la Administración Pública; por tal motivo, debe analizarse al amparo de las normas del derecho positivo, así como de las partes que la componen para facilitar su comprensión.

---

<sup>111</sup> Juan Carlos Cassagne, “Características principales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, No. 49, 2008, p. 1.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 2.

## 2.2.- Ámbito legal de la contratación pública.

El modo de actuar unilateral de la Administración Pública como es la expropiación de terrenos ejidales o comunales o el cobro de impuestos, son los ejemplos más característicos y frecuentes de un acto de autoridad del Gobierno, ya que no requiere del consentimiento o aceptación de la otra parte, es decir, de los particulares, sin embargo, cuando contrata, las cosas son de forma diferente.

El Gobierno, independientemente de cualquier ámbito, necesita la colaboración de particulares, ya sean personas físicas o morales. Las razones para buscar el acuerdo con particulares y empresas obedece a que la Administración Pública no desarrolla actividades industriales y mercantiles, y, consiguientemente, no tiene entre sus atribuciones la organización para realizarlos, por ejemplo, pintar fachadas o suministrar material de oficina.

Así se establece que en el ámbito de la contratación pública, el particular puede acceder voluntariamente a contratarse con la Administración, sin embargo, estos no pueden negociar el contenido de lo que se contrata. Por tanto, los contratos son, en buena parte, contratos de adhesión.

La contratación pública en el ámbito legal, tiene como requisito *sine qua non* la concurrencia de cuatro principios fundamentales. El primero, implica la existencia de una necesidad, ya sea que se requiera concesionar un bien o servicio público, o enajenar un bien mueble o inmueble de dominio público, o en su caso, exista la demanda de un requerimiento por parte de un ente gubernamental, que es satisfecho con el apoyo de una persona física o moral del sector privado o público, que va a generar el surgimiento del segundo elemento, que consiste en el pago que se hace al actor que cubre la necesidad expuesta y que necesariamente implica la erogación de recursos públicos.

El tercer elemento representado por el bien que se adquiere o por el servicio u obra que se contrata, y el último cuarto factor o elemento que determina que se trata de una contratación pública, es el procedimiento que debe seguirse por parte del órgano gubernamental para formalizar el contrato o instrumento legal que concreta la manifestación unilateral de la

voluntad, y que contiene los derechos y obligaciones a que se sujetan los agentes intervinientes.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> T. Quadra-Salcedo, J. Vida, y J. L. Peñaranda, *Contratación y Medios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Universidad Carlos III, 2013, pp3-4.

### 2.3.- Concepciones de contratación pública internacional.

Los organismos financieros y de asistencia técnica de carácter internacional, han utilizado diversa terminología para definir en forma implícita la contratación pública. Esta situación, también se ha reflejado en diversos países, en donde los diferentes órganos que integran los gobiernos nacionales y subnacionales, han utilizado distintos vocablos, para conceptualizar de manera subyacente o de forma explícita, lo que comprende la contratación pública.

Con el propósito de tener una visión holística de los diferentes elementos que en el concierto internacional se utilizan para identificar a la contratación pública, en la tabla siguiente, se hace referencia a los principales factores que consideran los diferentes dispositivos emitidos.

#### CONCEPTOS Y MATERIAS VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA REGULADOS EN LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR LOS ORGANISMOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES (Bienes, Adquisición y Suministro)

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	BIENES	ADQUISICIÓN	SUMINISTRO
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU./ UNCITRAL (1)	Los objetos de todo tipo y descripción y materias primas, productos y equipos y de los objetos en forma sólida, líquida o gaseosa, y la electricidad, así como servicios relacionados con el suministro de los bienes si el valor de esos servicios no exceda la de las propias mercancías; (el Estado promulgante podrá incluir categorías adicionales de bienes) ( <b>Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios Art. 2 Definiciones</b> )	Se refiere a la compras de una entidad, sobre una base comercial, del escrito compuesto por productos o servicios que necesita a fin de desempeñar sus funciones o satisfacer sus objetivos. ( <b>Contratación pública: informe del Secretario General (A/CN.9/WG.V/WP.22) Ado. A)</b> )	
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. / UNOPS (2)	Productos tangibles pasibles de ser entregados a un comprador y que involucra la transferencia de la propiedad del vendedor al comprador ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Adquisiciones. UNOPS.- Lista de Definiciones y Abreviaturas Apartado 12</b> )	Hacerse de una propiedad, planta y/o equipamiento, bienes, obras civiles o servicios a través de compra, alquiler, arrendamiento o intercambio proveniente de cualquier fuente distinta del sistema de organizaciones de Naciones Unidas ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Adquisiciones. UNOPS.-Lista de Definiciones y Abreviaturas Apartado 12</b> )	(Cadena de Suministro) se refiere a la gestión de "principio a fin" de procesos de abastecimiento de todos los bienes y servicios y la información fluye desde los "proveedores del proveedor" hasta los "clientes del cliente". La cadena de suministro es dirigida por la Estrategia, los Clientes y la Demanda del Mercado. ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Adquisiciones. UNOPS. Ado. 1.3 Perspectivas Generales de las</b> )

**CONCEPTOS Y MATERIAS VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA  
REGULADOS EN LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR LOS  
ORGANISMOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES**  
(Bienes, Adquisición y Suministro)

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	BIENES	ADQUISICIÓN	SUMINISTRO
			<b>Adquisiciones. 1.3.1)</b>
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO OMC. (3)	Se entiende por <b>bienes</b> o <b>servicios</b> del tipo de los que generalmente se venden u ofrecen a la venta en el mercado comercial a compradores no gubernamentales, y normalmente son adquiridos por éstos, con fines no gubernamentales; ( <b>Protocolo por el que se Modifica el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio ART. 1- a)</b>		
BANCO MUNDIAL BM (4)	Las referencias a “ <b>bienes</b> ” y “ <b>obras</b> ” incluyen servicios conexos tales como transporte, seguro, instalación, puesta en servicio, capacitación y mantenimiento inicial. La palabra “bienes” incluye materias primas, maquinaria, equipo, vehículos y plantas industriales. ( <b>Normas: Contrataciones con Prestamos del BIRF y Créditos de la AIF-pp. 2)</b>		
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID. (5)	Son todos los objetos, productos básicos, materia prima, vehículos, equipos informáticos, software de uso generalizado, equipos ( <b>Principios que rigen las Políticas y Procedimientos de Adquisiciones-DEFINICIONES-</b> )	Se refiere a toda compra de bienes o contratación de obras o servicios que lleve a cabo el Prestatario, con motivo de un proyecto parcialmente financiado por el Banco. ( <b>Políticas Básicas y Procedimientos de Adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo -GLOSARIO)</b>	
UNIÓN EUROPEA (6)	Producto físico tangible adquirido por el Contratista y cuya propiedad es transferida al Órgano de Contratación (en el caso de contratos) o a los socios locales designados del beneficiario y/o beneficiarios finales de la acción (en el caso de subvenciones). ( <b>Glosario de la UE)</b>		Compra de productos, arrendamiento financiero o arrendamiento o venta a plazos con o sin opción de compra. ( <b>Directiva sobre Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras, de Suministro y de Servicios-Art 1.1.c)</b>

**CONCEPTOS Y MATERIAS VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA  
REGULADOS EN LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR LOS  
ORGANISMOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES**  
(Arrendamiento, Servicios y Obras)

ORGANISMOS E INSTITUCIONES	ARRENDAMIENTO	SERVICIOS	OBRAS
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU./	Se entiende el derecho de un arrendador sobre un bien corporal (que no sea un título negociable ni un documento negociable) que sea objeto	Cualquier objeto de la contratación que no de los bienes o las obras; (el Estado promulgante puede especificar	Todos los trabajos relacionados con la construcción, reconstrucción, demolición,



**CONCEPTOS Y MATERIAS VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA  
REGULADOS EN LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR LOS  
ORGANISMOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES**  
(Arrendamiento, Servicios y Obras)

<b>ORGANISMOS E INSTITUCIONES</b>	<b>ARRENDAMIENTO</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>OBRAS</b>
UNCITRAL (1)	de un contrato de arrendamiento, al final de cuyo plazo: a) El arrendatario pasa automáticamente a ser el propietario del bien corporal que sea objeto del arrendamiento; b) El arrendatario podrá adquirir la propiedad del bien mediante el pago de un precio no superior al precio nominal; o c) El bien sólo tiene un valor residual nominal. El concepto incluye también un acuerdo de arrendamiento con opción de compra, aun cuando no sea denominado "arrendamiento", siempre y cuando cumpla los requisitos de los apartados a), b) o c); ( <b>Guía Legislativa de la CNUDMI sobre las Operaciones Garantizadas.- Terminología</b> )	ciertos objetos de la contratación que se tratan como servicios) ( <b>Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios Art. 2 Definiciones</b> )	reparación o renovación de un edificio, estructura o de las obras, tales como la preparación del solar, excavación, la erección, la construcción, la instalación de equipos o materiales, decoración y acabado, así como los servicios relacionados con la construcción, tales como el taladrado, mapas, imágenes satelitales y las investigaciones sísmicas similares servicios prestados de conformidad con el contrato de compra, si el valor de los servicios no sea superior al de la construcción misma. ( <b>Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios Art. 2 Definiciones</b> )
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. / UNOPS (2)	Contrato por el cual a cambio de un pago o una serie de pagos el arrendador otorga al arrendatario el derecho a utilizar un activo durante un periodo de tiempo acordado. Hay dos tipos de contratos de arrendamiento, es decir, un arrendamiento financiero, que transfiere sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad del activo, mientras que el título puede ser o no ser finalmente trasladado, y un arrendamiento operativo, que es todo contrato de arrendamiento que no sea una contrato de arrendamiento financiero; ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Definiciones y Abreviaturas Apartado 12</b> )	Algunos o todos los siguientes:(a)gerenciamiento de proyectos,(b)supervisión de proyectos,(c)ejecución de proyectos, (d)implementación de componentes de proyectos, (e)administración de préstamos y/o (f)gestión de fondos de múltiples donantes todos provistos por UNOPS a o en representación de un Cliente ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Adquisiciones. UNOPS.-Lista de Definiciones y Abreviaturas Apartado 12</b> )	La construcción o desarrollo de proyectos para uso público. ( <b>Manual de Adquisiciones. Grupo de Práctica de Adquisiciones. UNOPS.-Lista de Definiciones y Abreviaturas Apartado 12</b> )
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO OMC. (3)		Incluye servicios de construcción, a menos que se especifique lo contrario ( <b>Protocolo por el que se Modifica el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio ART. 1- r</b> )	Se entiende aquel servicio cuyo objetivo es la realización por cualquier medio de una obra de ingeniería civil o de construcción, sobre la base de la división 51 de la Clasificación Central Provisional de Productos de las Naciones Unidas (CPC); ( <b>Protocolo por el que se Modifica el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de</b>

**CONCEPTOS Y MATERIAS VINCULADAS CON LA CONTRATACIÓN PÚBLICA  
REGULADOS EN LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR LOS  
ORGANISMOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS INTERNACIONALES**  
(Arrendamiento, Servicios y Obras)

<b>ORGANISMOS E INSTITUCIONES</b>	<b>ARRENDAMIENTO</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>OBRAS</b>
			<b>Comercio ART. 1- c)</b>
BANCO MUNDIAL BM(4)		Los <b>servicios distintos a los de consultoría</b> para los cuales los aspectos físicos de la actividad predominan y son licitados y contratados sobre la base de la ejecución de un trabajo físico susceptible de medición, y para los cuales se pueden identificar y aplicar consistentemente estándares de ejecución tales como perforación, fotografía aérea, imágenes satelitales, trazado de mapas y operaciones semejantes. (Normas de <b>Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios Distintos a los de Consultoría con Préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones por Prestatarios del Banco Mundial</b> -pp3)	Las referencias a “bienes” y “ <b>obras</b> ” incluyen servicios conexos tales como transporte, seguro, <b>instalación</b> , puesta en servicio, capacitación y <b>mantenimiento inicial (Normas: Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF-pp. 2)</b>
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID. (5)		<b>Servicios Diferentes a la Consultoría:</b> Servicios cuantificables realizados sobre la base de la ejecución de un trabajo físico susceptible de medición <b>Servicios de Consultoría:</b> Servicios de carácter intelectual y de asesoramiento que requieren vasta experiencia en la materia ( <b>Principios que rigen las Políticas y procedimientos de adquisiciones-DEFINICIONES-</b> )	Construcciones de infraestructura física nueva o de ampliación, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento ( <b>Principios que rigen las Políticas y Procedimientos de adquisiciones-DEFINICIONES-</b> )
UNIÓN EUROPEA (6)		Actividades que el Consultor deberá desempeñar conforme al contrato, tales como la asistencia técnica, estudios, formación y diseño (SER).(Directiva sobre <b>Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras, de Suministro y de Servicios-</b> Art 1.1.d)	El resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica (O). ( <b>Directiva sobre Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras, de Suministro y de Servicios-Art 1.1.b)</b>

Así se tiene que para la UNCITRAL la contratación se enfoca a la “adquisición de bienes, obras o servicios por parte de una entidad adjudicadora”, y que la realización de dichas contrataciones se llevará a cabo a través de sus 11 métodos o procedimientos de contratación. La Organización Mundial de Comercio no proporciona una definición explícita

de la contratación pública, sin embargo, contiene 24 artículos que abordan el proceso de la compra, principalmente a través de la adjudicación del contrato.

La Organización de los Estados Americanos establece que la contratación abarca un conjunto de actividades mediante las cuales la administración pública requiere y contrata a una persona (ya sea una persona o grupo de personas naturales o jurídicas del sector privado o incluso públicas), con el objeto de adquirir o arrendar bienes o ejecutar obras públicas, o bien, para contratar servicios (donde pueden estar incluidos los de consultorías, según el régimen de cada país).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea no establecen una definición con respecto a lo que debe entenderse por contratación pública, y sólo se limitan a hacer referencia a los conceptos de adquisición de bienes, obras y servicios.

## **2.4.- Contratación pública en México.**

México forma parte de los principales organismos internacionales de carácter técnico, financiero y comercial, como son la Organización de las Naciones Unidas (1945), la Organización de los Estados Americanos (1967), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1994); la Organización Mundial del Comercio (1995); el Banco Interamericano de Desarrollo (1959) y el Banco Mundial (1945), con excepción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

La situación anterior, presenta una diversidad de formas, métodos y tipos de contratación con base a las normas y políticas emitidas por dichas instituciones internacionales en materia de contratación de bienes, servicios y obras públicas.

Sin embargo, la contratación pública en nuestro país, es un tema que se desprende desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de las leyes que de ella emanan sino también de estos instrumentos. En tal sentido, el artículo 134 de la CPEUM dispone que los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los Órganos Político-Administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados. En adición a lo anterior, establece que los resultados del ejercicio de los recursos económicos, serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que dichos recursos, se asignen en los respectivos presupuestos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El precepto 134 constitucional señala de manera específica, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que se realicen, se adjudicarán o se 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. En complemento, el artículo señala que cuando las licitaciones 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.

En este sentido, la contratación pública en México, a partir de la expedición de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y de la Ley Federal de Competencia Económica en junio de 2012 y mayo de 2015, respectivamente; ampliaron el universo, ya no sólo correspondía al rubro de los aspectos vinculados a los egresos, es decir, a la compra, adquisición, arrendamiento y obra pública, sino que se consideraron aquellos instrumentos contractuales en donde el Estado sea una de las partes, es decir, incluso al recibir recursos económicos.

Así se tiene que como parte de la contratación pública en México, se incluyen los ingresos, que comprenden lo relativo a la enajenación de bienes muebles, y en algunos casos, de inmuebles, así como el otorgamiento de concesiones para la explotación de bienes y la prestación de servicios del dominio público, las autorizaciones, los permisos y las licencias.

En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27, consigna entre otros aspectos, que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Por su parte el artículo 28 de la CPEUM, establece que el Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, y añade que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitará fenómenos de concentración que contraríen el interés público. De manera gráfica se presenta la síntesis de las contrataciones públicas, de acuerdo a la Constitución.

## Sistema Constitucional de Contrataciones Públicas



Por otro lado, como se mencionó forman parte de la contratación pública, los egresos, que incluye las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, así como la contratación de servicios, obras públicas, proyectos de prestación de servicios y de asociaciones público-privadas, estos rubros constituyen la parte de la contratación pública vinculada con el presupuesto de egresos y el gasto público. “En México, representan alrededor del 40% del total del presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), que corresponde al 24% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). [...] equivalen a alrededor de una tercera parte del total del presupuesto del gobierno federal, lo cual ha llegado a representar hasta el 8% del PIB en el país, es decir, aproximadamente 700 mil millones de pesos; por lo tanto, las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados constituyen la actividad gubernamental con mayor impacto en la economía nacional.

Para diciembre de 2010, el gasto total neto del Gobierno Federal alcanzó \$3'355,288 mdp (tres billones, trescientos cincuenta y cinco mil doscientos ochenta y ocho millones de pesos)

de ese monto, el gasto destinado a adquisiciones y obras ascendió a \$208,449 mdp (doscientos ocho mil cuatrocientos cuarenta y nueve millones de pesos) es decir, más de un 6% del gasto Federal; sin embargo, el monto reportado en CompraNet en 2010 por el mismo concepto fue de \$520,839 mdp (quinientos veinte mil ochocientos treinta y nueve millones de pesos) es decir, casi 16% del gasto total neto del Gobierno Federal, que en ese año fue equivalente al 4% del PIB<sup>114</sup>.

En el rubro de las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, no se tienen cifras que indiquen el monto de los ingresos que recauda la Administración Pública Federal. A manera gráfica, se puede observar en el **Anexo 1**, la evolución que han tenido las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma a partir de 2007 a junio de 2015, con información reportada por la Secretaría de la Función Pública.

Cabe hacer la precisión que no se dispone de datos oficiales de lo que por estos conceptos gastan los órganos de los Poderes Judicial y Legislativo, así como los Órganos con Autonomía Constitucional y las entidades federativas, incluyendo sus poderes locales y autónomos.

Siguiendo el valor numérico de los datos en contratación pública, es necesario mencionar que de acuerdo al Dr. Héctor Infante, los instrumentos legales y normativos que rigen sólo las adquisiciones, arrendamientos, y servicios, ascienden a la cantidad de 144 documentos emitidos para la Administración Pública Federal<sup>115</sup>, esto es, **no se consideran** los instrumentos normativos para obras públicas, servicios relacionados con las mismas, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, así como los documentos expedidos para normar la contratación pública, así como en sus vertientes de ingresos y egresos de los Poderes Legislativo y Judicial Federales, organismos autónomos federales y locales, entidades federativas y Gobierno de la Ciudad de México, y por último, la normatividad expedida por los municipios en la materia.

---

<sup>114</sup> Secretaría de la Función Pública/Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas/Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Dirección de Diseño y Evaluación de la Política de Contrataciones Públicas, *Benchmarking: Contrataciones Públicas*, México, Secretaría de la Función Pública, 2013, pp. 10-11.

<sup>115</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, (2015), *La Contratación Pública del Estado Mexicano*, Tesis de Doctorado, Universidad Humanitas, p. 345.

## **2.5.- Regímenes especiales de contratación.**

Los órganos reguladores de nueva creación como la Comisión Nacional de Hidrocarburos tienen a su cargo la formalización de los contratos de servicios, licencias, utilidad compartida y producción compartida, mientras que los relativos a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica son competencia de la Comisión Reguladora de Energía.

Es importante advertir que si bien estas nuevas modalidades de contratación, en términos de las leyes secundarias de la materia no se identifican o reputan como concesiones, en estricto sentido constituyen otra fuente de ingreso para el Estado.

Otro caso de régimen de contrataciones especiales está a cargo de las nuevas figuras públicas denominadas Empresas Productivas del Estado (EPE), que corresponden a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de electricidad (CFE) que de ser entidades públicas, pasaron a formar parte de esta nueva denominación. Para el caso de PEMEX, la normativa de contratación en 2015, se conforma por los siguientes instrumentos:

- ❖ Ley de Petróleos Mexicanos (DOF. 11 de agosto 2014)
- ❖ Reglamento de Ley de Petróleos Mexicanos (DOF. 31 de octubre de 2014)
- ❖ Disposiciones Generales de contrataciones para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias (DOF. 10 de junio de 2015)
- ❖ Directrices para la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas. (18 de febrero de 2015)
- ❖ Lineamientos Generales de Procura y Abastecimiento PEMEX (18 de febrero de 2015)
- ❖ Políticas y Lineamientos para Procura y Abastecimiento PEMEX (11 de junio de 2015)
- ❖ Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos (DOF. 28 de abril de 2015)
- ❖ Manual de Organización de Estructura Básica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

En el caso de la CFE, únicamente su norma más reciente fue publicada el 23 de junio de 2015, denominada Disposiciones generales en materia de adquisiciones, arrendamientos,



contratación de servicios y ejecución de obras de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, sin ofrecer una diversidad de normatividad en la materia como en el caso de PEMEX.

## 2.6.- Definición de contratación pública por la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene atribuciones y facultades que le asignan las siguientes Leyes: 1) Orgánica de la Administración Pública Federal; 2) Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; 3) Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 4) Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 5) General de Bienes Nacionales; 6) Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 6) Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entre otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.<sup>116</sup>

En el año 2011, con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en el artículo 2º, fracción I, se estableció que las contrataciones públicas son “las acciones y procedimientos que en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con las mismas realicen las dependencias o entidades de la administración pública federal, incluidos los fideicomisos públicos no considerados como entidades paraestatales, la Procuraduría General de la República, las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, y las Entidades Federativas con cargo total o parcial a fondos federales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”<sup>117</sup>.

En julio de 2012, desde la misma perspectiva, la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (área adscrita a la Subsecretaría de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública), estableció que las contrataciones públicas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en México, incluyen las adquisiciones, la compra y arrendamiento de bienes, servicios, las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Secretaría de la Función Pública, Artículo primero del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2011, México, 2011, p. 1.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Secretaría de la Función Pública/Unidad de Política de Contrataciones Públicas, *Políticas Generales de Contratación Pública*, México, Secretaría de la Función Pública, 2012, p. 3.

En octubre del mismo año, la Unidad en cita, en su documento denominado *Encuesta de Percepción sobre la Eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas en México*<sup>119</sup> definió que la contratación pública comprende las adquisiciones y las obras públicas; y de nueva cuenta en el año de 2013, en el documento intitulado *Benchmarking: Contrataciones Públicas*<sup>120</sup> vuelve a acotar que la contratación pública, comprende sólo las adquisiciones y las obras públicas.

Teniendo como referencia lo anterior, se puede afirmar que el concepto o definición que postula la SFP y específicamente la UPCP, está desactualizada; en virtud de que las Leyes Federales de Anticorrupción en Contrataciones Públicas y, de Competencia Económica, promulgan un concepto más amplio.

Lo anterior, deja en evidencia que la contratación pública ha sido difundida por la dependencia señalada, de manera incompleta o sesgada, ya que sólo hace referencia a la parte que comprende el rubro de los egresos, sin tomar en consideración los ingresos como parte de la contratación pública, es decir, excluyen a las concesiones, autorizaciones, permisos y enajenaciones.

Después de las consideraciones anteriores, se tiene que en la Administración Pública Federal, hasta antes del año de 2012, el análisis y/o definición de las contrataciones públicas, se había enfocado o limitado básicamente a disertar sobre los conceptos de la subasta, la licitación y el concurso, como procedimientos previos a la manifestación de la voluntad administrativa, por lo que se refiere a la compra y venta de bienes muebles, y a la contratación de servicios y obras públicas, así como al arrendamiento ordinario o puro y financiero de los bienes referidos, siempre al margen de la disputa teórica y legal del rubro de los ingresos.

---

<sup>119</sup> Secretaría de la Función Pública/Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas/Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Dirección de Diseño y Evaluación de la Política de Contrataciones Públicas, *Encuesta de Percepción sobre la Eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas en México. Compilación y análisis de resultados*, México, Secretaría de la Función Pública, 2012, pp. 6-10.

<sup>120</sup> Secretaría de la Función Pública/Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas/Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Dirección de Diseño y Evaluación de la Política de Contrataciones Públicas, *Benchmarking: Contrataciones Públicas, Op. Cit.*, p. 10.

## **2.7.- Componentes de la contratación pública en México.**

### **2.7.1.- Concesiones para la prestación de servicios y explotación de bienes de dominio público.**

La concesión es un término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración Pública, confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas. El vocablo “concesión” significa acción y efecto de conceder, que a su vez quiere decir dar, otorgar, hacer merced y gracia a una cosa<sup>121</sup>.

La naturaleza jurídica de la concesión, en algunos casos, se ha identificado como un acto administrativo, y en otros, se le identifica como contrato administrativo, o bien, como un acto mixto. Miguel Acosta Romero determina que la concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, o bien, para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señale la ley o el ordenamiento correspondiente.

Luis José Béjar, se inclina por identificar a la concesión como el acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa le confiere a un particular (persona física o moral) la explotación de un bien o la prestación de un servicio público, en términos del derecho público. Dichas actividades en principio, son inherentes al actuar administrativo, pero se concesionan en razón de oportunidad, prudencia, tecnología, pericia o economía.<sup>122</sup>

La corriente prevaleciente sostiene la idea de que la concesión tiene naturaleza contractual de derecho público, deriva del hecho de que para la existencia de tal acto, es menester la concurrencia de las voluntades del concesionario y del Estado, en tanto que sin ellas no

---

<sup>121</sup> David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 227.

<sup>122</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial, 1ª ed., México, Novum-Universidad Panamericana, 2012, pp. 324-325.

puede concebirse su realización, ya que al particular no se le obliga a que acepte una concesión contra su voluntad.

La doctrina del contrato administrativo, no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión, y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos).

Luis José Béjar, señala que los elementos de la concesión se refieren al concedente (órgano estatal), al concesionario (particular) y al usuario (al tratarse de servicios públicos), básicamente a:

- a) El concedente: es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de veces) entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público).
- b) El concesionario: es la persona física o moral a quien se le otorga la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial a este aspecto.
- c) El usuario: es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestación van a ser satisfechos con el servicio público concesionado; entra en relación con el concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente<sup>123</sup>.

#### **2.7.1.1.- Tipos de Concesiones.**

Existen diferentes clasificaciones y enfoques de la concesión, como se observa a continuación:

- a) **Concesión de un Servicio Público.** Es el acto administrativo a través del cual la autoridad administrativa, llamada concedente, encomienda por tiempo determinado a una persona física o moral, denominado concesionario, la organización y el funcionamiento de un servicio público, bajo el control y la vigilancia de la concedente a cambio de una contraprestación en dinero, la cual, por lo general, consiste en las tarifas a cargo de los usuarios del servicio.<sup>124</sup> Entre los servicios públicos más comunes que pueden ser objeto de concesión a los particulares encontramos los siguientes: el transporte terrestre, marítimo y aéreo, la radio y la televisión,

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 328 ss.

<sup>124</sup> *Ibidem*, pp. 328-329.

instituciones de crédito, de seguros y fianzas, la educación pública, lo conducente a mercados, centrales de abasto, limpia, panteones, rastros, servicios turísticos, etc.

- b) Concesión para explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado.** Acto jurídico unilateral y discrecional de derecho público a través del cual el Estado por medio de una autoridad administrativa competente permite a un particular, explorar, usar, aprovechar o disfrutar bienes de dominio público, por razones de necesidad colectiva y bajo las condiciones, modalidades y limitaciones que la propia ley dispone.

Los bienes del dominio directo de la nación que ocupan un lugar preponderante y tradicional para su explotación y aprovechamiento vía concesión administrativa comúnmente son los relativos a minerales del subsuelo, aguas nacionales, bosques, flora y fauna marítima, y hoy en día empiezan a despuntar con ciertas irregularidades financieras y de control gubernamental las vías de comunicación terrestre y ciertos servicios conexos.<sup>125</sup>

- c) Concesión de Bienes.** Acto administrativo discrecional, donde la administración pública, como concedente, otorga al particular concesionario determinados derechos para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público del Estado, bajo régimen estricto de derecho público<sup>126</sup>.

- d) Concesión de Obra Pública:** Consiste en el acto administrativo a través del cual la administración pública encomienda al concesionario para que, bajo su costo y riesgo, realice una obra pública, sin que por ella reciba la contraprestación correspondiente [...] pero que a cambio le otorga el beneficio de explotarla durante un tiempo determinado, a fin de que amortice el capital invertido (gastos originados en la realización de la obra, más los intereses) y obtenga la utilidad correspondientes al capital afecta por tal realización<sup>127</sup>.

El procedimiento para otorgar la concesión, variará según el dispositivo legal aplicable, es decir, para cada materia serán la ley y el reglamento correspondientes, los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir.

En algunos casos, el procedimiento para otorgar la concesión, se inicia con la solicitud del particular, con los requisitos que exigen las disposiciones legales; cabe señalar que, anteriores concesionarios, o personas con interés legítimo, pueden oponerse a su otorgamiento; si la propia autoridad administrativa, declara procedente la oposición, no otorgará la concesión, y si la rechaza, continúa el procedimiento para el efecto de que si se cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente, se otorgue la concesión.

---

<sup>125</sup> Narciso Sánchez Gómez, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 120-129

<sup>126</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit.*, p. 329.

<sup>127</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo: primer curso*, Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, 9ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 348.

Generalmente, el procedimiento se inicia con una convocatoria para la prestación del servicio público mediante concesión, donde el Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera, de los mismos; también debe dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados y, finalmente, debe emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se pueden obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, han de efectuarse las publicaciones que ordene la legislación de la materia.

Para otorgar la concesión, la autoridad, se ciñe a lo establecido en el ordenamiento correspondiente, ya sea que se trate de un acto administrativo unilateral y discrecional, o bien, se tenga dispuesto para tal fin, la realización de un procedimiento administrativo mediante concurso o licitación, a través de un acuerdo denominado título de concesión, que generalmente se publica en el Diario, Gaceta o Periódico Oficial (aunque hay casos en los que no se publica), sino simplemente se notifica personalmente, como en las concesiones de educación y las de caza y pesca. El título de concesión, en términos generales, contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la otorga y otros requisitos que exigen las propias leyes.<sup>128</sup>

#### **2.7.1.2.- Plazo y Terminación de las concesiones.**

Generalmente, las concesiones se otorgan por un plazo determinado; es decir, de mediano o largo plazo, lapso durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados del acto administrativo.

En lo que se refiere al plazo o vigencia de la concesión, no existe un mínimo o un máximo para todos los casos; es decir, cada materia es tratada en particular por su correspondiente legislación, atendiendo a su naturaleza y fines, de tal suerte que puede haber plazos que van desde seis meses, 25, 30 o 50 años.

El plazo puede ser indefinido, más no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación. Existen varias maneras de terminar la concesión,

---

<sup>128</sup> Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo, Op. Cit.*, pp. 518-519.

como son el cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia, rescisión, revocación, caducidad, rescate, renuncia, quiebra o muerte del concesionario.

### **2.7.2.- Permisos, Licencias y Autorizaciones.**

En cuanto al significado y definiciones de permisos, licencias y autorizaciones, hay teóricos que coinciden en tomarlos como sinónimos o con un mismo sentido gramatical; a veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión; por eso, resulta de vital importancia realizar la diferenciación.

En este contexto, los permisos, las licencias y las autorizaciones son actos administrativos unilaterales al igual que la concesión, pero se diferencian en que los primeros plantean un derecho persistente del particular y que, para ejercerlo, se requiere del visto bueno o aprobación de la autoridad; en tanto, que la concesión constituye la creación de un derecho a favor del particular.

Por otra parte, los permisos, las licencias y autorizaciones no tienen como fin la satisfacción del interés colectivo o un interés del Estado, mientras que el objeto de la concesión es todo lo contrario, es satisfacer un interés colectivo, que originalmente correspondía al Gobierno su prestación.

Asimismo, en la concesión se exige al concesionario acreditar capacidad financiera, jurídica y técnica para poder ser sujeto de la concesión, mientras que en los permisos, licencias y autorizaciones, no requiere más que cumplir con los requisitos que establece la ley para poder ejercer ese derecho preexistente.<sup>129</sup>

Para Gabino Fraga, la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.<sup>130</sup>

En el caso de México, las autorizaciones, los permisos y las licencias son actos administrativos formales y materiales; y su régimen jurídico contenido en leyes y

---

<sup>129</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit.*, p. 335.

<sup>130</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 45ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 236.



reglamentos, parten de la base prevista en la CPEUM y en diversos ordenamientos administrativos se establecen normas relativas a procedimientos, así como a requisitos, competencia, vigencia y ámbito de validez territorial.

#### **2.7.2.1.- Permisos.**

Rafael Martínez Morales coincidiendo con Gabino Fraga, señala que el permiso es el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto no se trata de un privilegio.<sup>131</sup>

Narciso Sánchez Gómez, por su parte, indica que el permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad para hacer algo o para cumplir una función específica, o bien, para que el interesado o la persona que adquiere el permiso, realice dicha función o acto que puede ser público o privado.<sup>132</sup>

#### **2.7.2.2.- Licencias.**

Las licencias son definidas como la facultad que otorga el Poder Público a un particular para hacer algo o para poder desempeñar un oficio, actividad o profesión<sup>133</sup>, así como los medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio.<sup>134</sup>

En este sentido, las licencias son actos unilaterales y exigen requisitos evidentemente más fáciles de satisfacer que los de una concesión.

#### **2.7.2.3.- Autorizaciones.**

La autorización es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta o para ejercitar un derecho o función.”<sup>135</sup> Para Rafael De Pina, la

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>132</sup> Narciso Sánchez Gómez, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 120-124.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 125-127.

<sup>134</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo*, *Op. Cit.*, p. 337.

<sup>135</sup> Narciso Sánchez Gómez, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 128.

autorización es el “acto de naturaleza judicial, administrativa o, simplemente privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil.”<sup>136</sup>

Teniendo como referencia lo anterior, la autorización es una figura jurídica que suele confundirse con mucha frecuencia con la concesión; en el aspecto superficial, las coincidencias entre ambos términos son evidentes, pues los dos son actos de naturaleza administrativa que facultan a una determinada persona a realizar alguna actividad sancionada por el derecho; sin embargo, en su aspecto fundamental, la doctrina jurídica ha desentrañado diferencias que las apartan en su concepción a una de la otra.<sup>137</sup>

#### **2.7.2.4.- Diferencias del permiso, licencia, autorización con la concesión.**

Las diferencias en materia de contratación administrativa, respecto de la concesión, la licencia, el permiso y la autorización, son las siguientes:<sup>138</sup>

- En la concesión no se reconoce ningún derecho preestablecido a favor del particular por parte del Estado; en cambio, en las licencias, permisos y autorizaciones si existen dichos derechos preestablecidos, lo cual da como resultado, que si el particular cumple con todos los requisitos legales que se relacionan con tales actos, es obligación de la autoridad administrativa lisa y llanamente otorgar la licencia, el permiso o la autorización<sup>139</sup>; y no así en la concesión, por tratarse de un acto jurídico discrecional de la administración pública, pues aunque el particular haya cumplido con todos los requisitos legales de la misma, si el interés social impide otorgar la concesión, la solicitud se resolverá de forma negativa.
- En la concesión se contemplan diversos medios de defensa legal para los terceros que puedan ser afectados si se expide ese acto administrativo, sobre todo para evitar la competencia desleal, no así, tratándose de las licencias, permisos y autorizaciones.
- La relación jurídica entre el particular y el Estado en cuanto se refiere a las licencias, permisos y autorizaciones termina generalmente con su otorgamiento; por el contrario, en la concesión administrativa, esta relación siempre continúa durante la vigencia de ese acto jurídico.
- Las licencias, los permisos y las autorizaciones para su vigencia y eficacia no se requiere de su publicación oficial basta con la notificación y entrega del documento respectivo al interesado; por el contrario, tratándose de la concesión, para que surta

<sup>136</sup> Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 336.

<sup>137</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo*, *Op. Cit.*, p. 339.

<sup>138</sup> Narciso Sánchez Gómez, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 120-129.

<sup>139</sup> Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo*, *Op. Cit.*, p. 556.

efectos jurídicos debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta, Periódico o medio difusión estatal respectivo.

- Los derechos de rescate y de reversión son instituciones fundamentales y comunes en la concesión, y puede hacerlas valer la administración pública por razones sociales y necesidades públicas; sin embargo, en las licencias, permisos y autorizaciones no se reglamentan, ni operan en la práctica a favor del Estado<sup>140</sup>.

Béjar<sup>141</sup> agrega que, con el acto de la concesión, nacen y se generan los derechos del concesionario, dado que la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar la actividad correspondiente.

### 2.7.3.- Enajenaciones.

El vocablo enajenación proviene del latín *in* que significa “en” y del término *alienāre*, que a su vez deriva de la palabra *alienus* que significa *ajeno*; también, dicha expresión connota la acción de volver o hacer que una persona o cosa se vuelva otra<sup>142</sup>. Enajenar viene a significar “una situación de locura, esto es, entorpecer el uso de la razón”, y en otros, se utiliza como sinónimo de extasiar, embelesar, producir asombro o admiración<sup>143</sup>.

La enajenación, del mismo modo, implica la transmisión de una cosa o de un derecho sobre algo a otra persona<sup>144</sup>; de ahí que el principio que domina la enajenación sea el que nadie puede transmitir más bienes o derechos de los que legítimamente le pertenecen; en sentido jurídico implica la transferencia de un derecho real de un patrimonio a otro<sup>145</sup>.

A lo anterior cabe agregar que, dicho término adquiere diferentes significados. A manera de ejemplo, se enuncian los siguientes:

---

<sup>140</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2do Curso*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2012, pp. 294-295.

<sup>141</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo*, Op. Cit., p. 339.

<sup>142</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23ª ed., 2014, fecha de consulta 22 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*

- ❖ Transmisión legalmente autorizada de una cosa o derecho, de la persona que tiene su propiedad a otra que la adquiere en virtud de este acto.<sup>146</sup>
- ❖ Conforme a la Enciclopedia Jurídica Mexicana, consiste en la transmisión del dominio sobre una cosa o derecho que le pertenece a otro u otros sujetos.<sup>147</sup>

Para efectos fiscales, enajenación tiene un significado más genérico, pues comprende varios actos por los que se transmite una cosa o derecho a otra u otras personas, sin que se transmita, necesariamente, su dominio al celebrarse.<sup>148</sup>

Como se observa en los párrafos precedentes, el concepto de enajenación, adquiere un sentido en el contexto fiscal diferente al que se le otorga dentro del derecho común.

La materia de la enajenación como se señaló anteriormente, consiste en sostener que nadie puede transmitir a otro más de lo que tiene y que legítimamente le corresponda. Cabe destacar que la enajenación, en algunos casos, no implica, el dominio de la cosa o bien, al momento de celebrarse el acto jurídico o el contrato respectivo; y la transmisión puede ser total o parcial.

En este sentido, los sujetos que participan en la enajenación, son dos, a saber: el enajenante y el adquirente, que también pueden ser llamados causante y causahabiente; el causahabiente queda sometido a las obligaciones definidas a cargo de sus causantes.<sup>149</sup>

La enajenación, como transmisión de una cosa o de un derecho, adquiere diferentes tipos, siendo los más representativos el voluntario y el forzoso. La enajenación voluntaria, es la que realiza el propietario de *motu proprio* u consecuencia del derecho de propiedad, y puede revestir forma de gratuita u onerosa.

Para los efectos del presente trabajo, es imprescindible señalar que la transmisión o enajenación gratuita, se da cuando el provecho es para una sola de las partes, ya que esta forma de enajenación constituye la expresión libre y voluntaria de las partes, para adquirir determinados bienes o para realizar determinados actos jurídicos. En tanto que, la

---

<sup>146</sup> Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Op. Cit., pp. 265-266.

<sup>147</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III D-E, pp. 737-738.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 738.

<sup>149</sup> Manuel Bejarano Sánchez, *Obligaciones Civiles*, 6ª ed., México, Oxford University Press, 2010, p 334.

enajenación se reputa onerosa, cuando la transmisión del bien (mueble o inmueble) o el derecho, conlleva provechos y gravámenes recíprocos.

La enajenación forzosa en favor del Estado, recibe el nombre de expropiación, y dicha figura, consiste en desposeer de una cosa a su propietario, privándolo de su propiedad. La expropiación sólo puede hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, esto es, pagando determinada cantidad de dinero a la persona que es propietaria de la cosa, por concepto de los daños o perjuicios que se le ocasionen en sus bienes.<sup>150</sup>

Entrando en materia de este trabajo, la enajenación dentro del contexto del derecho administrativo, se realiza básicamente a través de dos formas: por adjudicación (acto jurídico) o por contratos.

Las formas de enajenación por contrato, están normadas en la Ley General de Bienes Nacionales y regladas a través de diferentes dispositivos de carácter normativo o administrativo, que son expedidos de acuerdo a las facultades que son competencia de cada uno de los entes públicos señalados, a saber:

- Compra-Venta,
- Donación,
- Permuta,
- Mutuo,
- Arrendamiento Financiero,
- Cesión de Derechos y
- Fideicomisos

La compraventa viene a representar la forma fundamental de la transmisión de un bien, y este tipo de enajenación, se realiza básicamente mediante el denominado contrato de compraventa, que es el instrumento en virtud del cual uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de la cosa, y el otro se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero. Esta forma de enajenación, dentro del campo del derecho administrativo y particularmente por lo que toca a la contratación pública, se deriva de un procedimiento precontractual o método de contratación, que concluye con la adjudicación a favor de las personas físicas o morales que intervienen en dicho procedimiento, y que cubren, cumplen y

---

<sup>150</sup> Emilio Betti, *Teoría general de las obligaciones*, trad. de José Luis de los Mozos, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1970, p. 86.

satisfacen todos y cada uno de los requisitos, que se hayan establecido en la convocatoria o invitación, así como en el pliego de condiciones o bases de licitación o concursales.

Es prudente destacar que la adjudicación y la compraventa, como dos de las formas que adquiere la enajenación, se inscriben dentro del tipo de enajenación onerosa.

La donación entraña la transmisión de la propiedad, y se formaliza generalmente, mediante un contrato por medio del cual una persona llamada donante, transmite gratuitamente parte o la totalidad de los bienes que son de su propiedad a otra persona denominada donatario. Este tipo de enajenación se inscribe dentro de las calificadas como gratuitas, y dentro de sus características, origina el enriquecimiento de un sujeto o persona física o moral, con el correlativo empobrecimiento del otro.

El mutuo se ubica dentro del contexto de las enajenaciones que implican onerosidad, y se realiza a través de un contrato que conlleva la transmisión de propiedad sobre dinero, que se define como el instrumento a través del cual, el mutuante se obliga a transmitir la propiedad de una suma de dinero o de otros bienes fungibles al mutuuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad.

La permuta constituye otra forma de enajenación y consiste en la transmisión de la propiedad de un bien o cosa, y consiste en dar una cosa por otra, en el entendido de que el término *dar* implica no sólo una entrega, sino también una auténtica y real transmisión recíproca de la propiedad de las cosas que se permutan.

El arrendamiento financiero, es el contrato por medio del cual una persona física o moral, se obliga a otorgar a otra el uso o goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última a liquidar en pagos parciales como contraprestación, una cantidad de dinero determinada o determinable que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato, diferentes opciones, dentro de las cuales, está la de adquirir el bien a un precio menor, o a participar con la arrendadora del producto de la venta del bien, que puede ser mueble o inmueble. Al amparo de lo descrito, el contrato de arrendamiento financiero se inscribe dentro de la categoría de la enajenación onerosa, que implica la transmisión de la propiedad o dominio de la *cosa*.

La cesión de derechos reales, como una de las formas de la enajenación, incluye la traslación de la propiedad en virtud de que, mediante dicho acto, un acreedor cede a otra persona los títulos o documentos que aquel tenga contra su deudor, que representen la propiedad o la posesión de una cosa o bien.

Finalmente, por lo que concierne a los tipos y formas que registra la enajenación, y que se inscriben como parte de los actos que son considerados en la Ley General de Bienes Nacionales y que son de aplicación a los entes gubernamentales de carácter federal, cabe describir de manera sintética lo que caracteriza a los *fideicomisos*, que son una vía para transmitir la propiedad de un bien, entre otros fines legítimos de esta figura.

El fideicomiso, como una forma de enajenación de bienes, consiste en un contrato a través del cual una persona llamada fideicomitente destina una parte de sus bienes a un fin bajo la administración de una institución de crédito, que se denomina como fiduciaria, para que con ello se realice dicho fin lícito que la propia persona disponga en el contrato respectivo, pudiendo ser beneficiario o fideicomisario del contrato, el propio fideicomitente o un tercero. A la luz de esta figura, se lleva a cabo la transmisión de la *cosa* o la cesión de los derechos al cesionario o fideicomisario, que adquiere la propiedad o dominio del bien objeto de dicho contrato.

#### **2.7.3.1.- Enajenación de Bienes del Dominio Público en México.**

El uso, destino final y desincorporación de los bienes de dominio público en México, se realiza con base en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN). Los Poderes de la Unión, han emitido diversa normatividad para llevar a cabo la enajenación de los bienes nacionales, particularmente por lo que concierne a los bienes inmuebles federales y a los bienes muebles de propiedad federal; de tal suerte que quedan sujetos al ordenamiento citado todos los actos de enajenación que se realicen con relación a dichos bienes.

La enajenación se realiza por dos tipos: a título gratuito o a título oneroso. La primera, se lleva a cabo mediante la donación y la transferencia, exclusivamente de bienes muebles. Por

su parte, las enajenaciones a título oneroso, se instrumentan bajo las figuras de permuta, comodato, arrendamiento y venta de muebles e inmuebles.

El sector público realiza enajenaciones teniendo como base la Ley General de Bienes Nacionales, sin embargo, bajo determinadas situaciones, circunstancias y determinados bienes, las realiza con apego a lo preceptuado en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP) y su Reglamento.

A diferencia de la Ley General de Bienes Nacionales, el Reglamento de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, señala en su artículo primero, fracción III, que la enajenación es el acto por medio del cual se transmite la propiedad de uno o más bienes, a través del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes o de terceros especializados, mediante los procedimientos que establece la Ley. Dicha Ley, considera que los procedimientos de enajenación son: la Donación, y la Compraventa, que incluye la permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad.

En este sentido, se observa que en los dispositivos en comento, se registran diferencias en la denominación, ya que la LGBN utiliza el vocablo de venta mientras que la LFAEBSP alude a la compraventa. En el caso de la LGBN la venta de los bienes muebles o inmuebles, se lleva a cabo mediante la licitación pública, la subasta, la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa; en tanto que estas operaciones conforme a la LFAEBSP, se efectúan a través de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

En este punto en particular y dado que la contratación pública, implica dentro de las finanzas públicas, un flujo de egresos o ingresos, aun cuando constituya una verdad de Perogrullo es necesario precisar que, particularmente el arrendamiento y la venta como parte de las enajenaciones, constituyen una fuente considerable de ingresos

#### **2.7.4.- Adquisiciones de Bienes Muebles.**

El Dr. Héctor Mateo Infante Meléndez señala que los ordenamientos legales y normativos emitidos de carácter federal y estatal han identificado a las actividades relativas a las compras y arrendamientos de bienes muebles y a la contratación de servicios relacionados con los mismos, con el nombre genérico de adquisiciones, arrendamientos y servicios, para



referirse a las contrataciones que realizan para obtener los bienes y servicios, que requiere para su operación y funcionamiento; sin embargo, desde otros puntos de vista, los vocablos compras y adquisiciones, tienen diversas y distinta connotación, por lo que se hace necesario precisar su diferencia, a fin de poder puntualizar lo que en términos jurídicos debe entenderse por adquisición o compra, y así estar en condiciones de comprender cualquiera de los dispositivos expedidos a nivel nacional e internacional<sup>151</sup>.

La adquisición de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, es la acción de adquirir, significa “hacer propio un derecho o cosa”, de ahí que por adquisición de la propiedad debe entenderse la realización de alguno de los supuestos jurídicos por medio de los cuales un sujeto puede convertirse en titular, es decir, adquirir la titularidad del derecho real de propiedad sobre un mueble -o inmueble-, corpóreo o incorpóreo<sup>152</sup>.

Por lo que se refiere a las adquisiciones, dicho termino se ha definido como la obtención o logro de alguna cosa, esto es, la adquisición como compra, deriva del latín “*adquisitionem*”, que proviene del acusativo de “*acquisitio*”, que deriva de “*acquisitus*” que es participio pasivo del término “*acquirere*”, que implica agregar a, u obtener algo<sup>153</sup>.

Rafael Rojina Villegas señala que los medios para adquirir la propiedad se pueden clasificar conforme a distintos tipos de vista: en primer lugar, atendiendo a la naturaleza de la adquisición, enlista tres clases: a) adquisiciones a título universal y a título particular, b) adquisiciones primitivas y derivadas, y c) adquisiciones a título oneroso y a título gratuito; para los fines de este trabajo sólo se hará referencia a las adquisiciones onerosas, es decir, aquellas en las que el adquirente paga algo, ya sea en dinero, bienes o servicios, a cambio del bien que recibe<sup>154</sup>. Con base en lo anterior, se tiene que la adquisición es el acto o hecho por medio del cual una persona física o moral adquiere el dominio o propiedad de una cosa - *mueble o inmueble*- o algún derecho real sobre ella.

El término adquisición, implica que una persona adquiere el dominio o propiedad de un bien mueble o inmueble, algún derecho sobre ella a título oneroso o gratuito, sin embargo para

---

<sup>151</sup> Héctor Mateo Infante Meléndez, *Adquisición de bienes y contratación de servicios del Sector Público*, 1ª ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2011, p. 3.

<sup>152</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23ª ed., 2014, fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

<sup>153</sup> Héctor Mateo Infante Meléndez, *Adquisición de bienes y contratación de servicios del Sector Público*, Op. Cit., p. 3.

<sup>154</sup> *Ibidem.*, p. 5.

efectos de la normatividad en México, esto es la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la palabra adquisición debe acotarse a la operación de compra de bienes muebles, incluyendo servicios, siempre que el costo de los bienes sea superior al que se erogue por concepto de los servicios que lo acompañan.

Así se tiene que la adquisición de un bien puede realizarse a través de la compra, venta, cambio, donación, sucesión, herencia, legado, expropiación, decomiso o nacionalización, por sólo mencionar algunas de las formas mediante las cuales se constituye el patrimonio de una persona física o moral.

En el caso de la Administración Pública, se puede deducir que las adquisiciones, se entienden aquellas operaciones por medio de las cuales se incorporan al patrimonio de las dependencias y entidades, los bienes muebles que representen una erogación.

La palabra comprar proviene del latín vulgar “*comperare*”, que significa adquirir, el cual a su vez deriva del vocablo latino “*comparare*” que quiere decir comprar, de tal suerte que desde la óptica gramatical, la palabra comprar se define como obtener algo a cambio de dinero<sup>155</sup>.

En términos del Código Civil Federal, en su artículo 2248, el concepto de compra, se asocia con el termino de compra-venta, el cual se refiere al contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de alguna cosa o derecho a otro, llamado comprador, el que a su vez se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero; asimismo, admite que dicha contraprestación, esté constituida parte en dinero y parte con valor de otra cosa.

Las adquisiciones que se realizan con recursos federales en México, están contempladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual tiene por objeto reglamentar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. Las materias que son objeto de dicha Ley son los bienes muebles; 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

---

<sup>155</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23<sup>a</sup> ed., 2014, fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras públicas; y aquellas adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.

Al mencionar bienes muebles, parece ser muy corto su alcance, sin embargo, abarca diferentes aspectos e incluye una variedad de cosas que entran en dicha categoría, por tal motivo es conveniente precisar la amplitud de los bienes muebles en la siguiente sección.

#### **2.7.4.1.- Bienes Muebles.**

De acuerdo a los Artículos 747, 748, y 749 del Código Civil Federal (CCF), bienes son todo aquello que puede ser objeto de apropiación y tiene un valor económico e integra el patrimonio de las personas físicas o morales. Desde el punto de vista jurídico, un bien es todo aquello que sea objeto de apropiación, una cosa material o inmaterial susceptible de producir algún beneficio de carácter patrimonial.

Además del Código Civil Federal, el Código Civil del Distrito Federal (CCDF) y la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), establecen diferentes clasificaciones de los bienes que permiten agruparlos, ya sea en función de la naturaleza de los mismos, de las disposiciones legales, o bien, de la división entre muebles e inmuebles, así como del dominio o propiedad de los mismos.

Conforme a estos Códigos, los bienes muebles por su naturaleza son todos aquellos que se pueden trasladar de un lugar a otro por sí mismos o por una fuerza exterior, es decir, todo bien o cosa que puede trasladarse por sí misma de un lugar a otro (como los semovientes) o que puede moverse por una fuerza extraña (del hombre por lo general)

También suele incluirse entre los bienes muebles, a las rentas, el dinero, los créditos, efectos de comercio, títulos, valores (*acciones de sociedades*), cédulas, y títulos representativos de préstamos hipotecarios, cheques, y letras de cambio.

El Código Civil Federal establece lo que debe entenderse por bienes muebles:

1. Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley (Artículo 752)
2. Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior (Artículo 753)
3. Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal (Artículo 754)
4. Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles (Artículo 755)
5. Las embarcaciones de todo género son bienes muebles (Artículo 756)
6. Los materiales procedentes de la demolición de un edificio, y los que se hubieren acopiado para repararlo o para construir uno nuevo, serán muebles mientras no se hayan empleado en la fabricación (Artículo 757)
7. Los derechos de autor se consideran bienes muebles (Artículo 758)
8. En general, son bienes muebles, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles (Artículo 759)
9. Cuando en una disposición de la ley o en los actos y contratos se use de las palabras bienes muebles, se comprenderán bajo esa denominación los enumerados en los artículos anteriores (Artículo 760)

La legislación también clasifica a los bienes como fungibles y no fungibles (Artículo 763, CCF): son fungibles aquellos que tienen un mismo poder liberatorio, es decir, que teniendo el mismo valor pueden remplazar a otro en el pago, se determinan por su género, cantidad y calidad, son genéricos; los bienes no fungibles se determinan individualmente y no tienen ese poder liberatorio, son específicos. En otros términos, son bienes fungibles aquellos que pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad, tales como el dinero, las mercancías y otros; y los denominados no fungibles, no pueden ser substituidos por otros de la misma especie, cantidad y calidad, como son una escultura, una pintura o cualquier otro bien al que se le reconozca un valor estimativo o como obra de arte.

En el ámbito de la Administración Pública, se dispone de una codificación legal, administrativa y presupuestaria, así los bienes muebles se clasifican en bienes de consumo y bienes instrumentales. Los bienes de consumo, son los que se desgastan o extinguen en su uso y por lo tanto no son susceptibles de ser utilizados nuevamente, o bien, son aquellos que por su utilización en el desarrollo de las actividades tienen un desgaste total o parcial, y por

lo general no son susceptibles de ser inventariados individualmente, dada su naturaleza y finalidad en el servicio.

Los bienes instrumentales, por su parte, son los que se utilizan para el desarrollo de las actividades e invariablemente son susceptibles de registrarse de manera individual, dada su naturaleza y finalidad en el servicio; dichos bienes, también se conocen y constituyen los llamados bienes de inversión, ya que forman parte del activo fijo o patrimonio de las dependencias o entidades, y se encuentran contemplados en el Capítulo 5000 del Clasificador por Objeto del Gasto que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En términos generales, es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizadas en capítulos, conceptos y partidas. También, los bienes instrumentales, se denominan bienes de capital.

#### ***2.7.4.2.- Bienes públicos, privados y comunes.***

Los bienes de igual manera, se clasifican según a quien pertenecen, pudiendo ser del dominio del poder público o de propiedad de los particulares (artículo 764, CCF); dentro de los primeros, están comprendidos los pertenecientes a la Federación, a los estados, y a los municipios (artículo 765, CCF); los bienes del dominio de particulares, son todos aquellos cuyo dominio pertenece legalmente a las personas particulares, no pudiendo aprovecharse sin consentimiento de la persona a quien pertenecen o autorización de la ley (artículo 772, CCF).

En el capítulo tercero del Código Civil Federal, al igual que el correlativo del CCDF, se regula lo anterior, ya que clasifica en diez categorías los bienes en función a quien pertenecen, a saber:

- 1) Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares (artículo 764).
- 2) Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios (artículo 765).
- 3) Los bienes de dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por leyes especiales (artículo 766).
- 4) Los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios (artículo 767).

- 5) Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas (artículo 768).
- 6) Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes, a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado (artículo 769).
- 7) Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados (artículo 770).
- 8) Cuando conforme a la ley pueda enajenarse y se enajene una vía pública, los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho del tanto en la parte que les corresponda, a cuyo efecto se les dará aviso de la enajenación. El derecho que este artículo concede deberá ejercitarse precisamente dentro de los ocho días siguientes al aviso. Cuando éste no se haya dado, los colindantes podrán pedir la rescisión del contrato dentro de los seis meses contados desde su celebración (artículo 771).
- 9) Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley (artículo 772).
- 10) Los extranjeros y las personas morales para adquirir la propiedad de bienes inmuebles, observarán lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias (artículo 773).

#### **2.7.5.- Arrendamiento de Bienes Muebles.**

Otro aspecto importante a considerar para el entendimiento de la contratación pública, es precisar lo que debe entenderse por arrendamiento: en términos generales, el arrendamiento es el acto a través del cual una persona llamada arrendador, confiere a otra llamada arrendataria, el uso de una cosa o derecho mediante el pago de un cierto precio que recibe la denominación de renta o alquiler; consiste en el acuerdo de voluntades mediante el cual una de las partes, arrendador confiere al arrendatario, el uso temporal de la cosa (mueble o inmueble) a cambio de un precio determinado y en plazos fijados en el mismo contrato.<sup>156</sup>

También debe entenderse como la cesión de uso de un bien mueble o inmueble por tiempo determinado, mediante el pago de una renta, de conformidad con las partes interesadas y a

---

<sup>156</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit.*, p. 310.

las normas aplicables; en otras palabras, el arrendamiento, es el contrato mediante el cual se adquiere el uso y goce de un bien por un tiempo determinado contra el pago de un precio cierto, llamado renta.

La voz arrendamiento proviene de arrendar, que significa “ceder o adquirir mediante precio el aprovechamiento temporal de cosas muebles o inmuebles, o de beneficio o rentas”. Como arrendamiento, se entiende también, el hecho que una persona cede a otra el goce de una cosa a cambio de un precio determinado y a tiempo cierto<sup>157</sup>.

El arrendamiento es un acto consensual, por ello, basta que las partes contratantes se pongan de acuerdo respecto al bien y al precio que se pagará por el uso y goce de aquél, para que exista un contrato de arrendamiento. El arrendamiento en su calidad de contrato, se puede definir como aquel por medio del cual una de las partes se obliga a dar a la otra para cierto tiempo y por cierto precio el uso o disfrute de una cosa o de su trabajo.

El arrendamiento es de diferentes tipos: civil, mercantil, financiero, y administrativo; su objeto son tanto los bienes muebles como los inmuebles, los corporales como los incorporales o intangibles, con la salvedad de los bienes consumibles (aquellos que se destruyen por el primer uso) y los derechos estrictamente personales. Tenemos así, que los servicios que preste una persona, sean éstos intelectuales o mecánicos, y las actividades encaminadas a llevar a cabo una obra son objeto de pago, pero no de pago arrendaticio.

El arrendamiento administrativo de bienes muebles, conforme elemento de la contratación pública, puede ser de tipo ordinario o financiero, los cuales tienen entre sus características principales las siguientes:

- **Arrendamiento ordinario de bienes muebles:** Se puede entender por contrato administrativo de arrendamiento ordinario de bienes muebles, aquel celebrado entre uno o varios particulares y la administración pública, en ejercicio de una función administrativa, mediante el cual ambas partes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble, y la otra, al pago por ese uso o goce, mediante un cierto precio, para satisfacción del interés público con sujeción a un régimen del derecho privado.
- **Arrendamiento financiero de bienes muebles:** Para efectos fiscales, arrendamiento financiero es el contrato por el cual una persona se obliga a otorgar a otra, el uso o

---

<sup>157</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23<sup>a</sup> ed., 2014, fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

goce temporal de bienes tangibles a plazo forzoso, obligándose esta última, a liquidar en pagos parciales como prestación, una cantidad en dinero determinada que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y demás accesorios y también a adoptar al vencimiento del contrato, alguna de las opciones terminales que establece la Ley de la materia. En las operaciones de arrendamiento financiero, el contrato respectivo deberá celebrarse por escrito y consignar expresamente el valor del bien objeto de la operación y la tasa de interés pactadas o la mecánica para determinarla.

En este sentido, en el caso de México, el arrendamiento de bienes muebles por parte de los entes del Estado, está previsto en diferentes dispositivos que regulan la contratación pública, como es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su fracción I del artículo 3; sin embargo, cabe señalar que este tipo de contrataciones están sujetas a la realización de estudios de factibilidad, que servirán de base para determinar la conveniencia de su adquisición, y en algunos de ellos, se acota que el arrendamiento con opción a compra, deberá de hacerse de acuerdo a las leyes que rigen dicha materia, como son el Código Fiscal de la Federación, y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, así como la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ya que estos ordenamientos son los que regulan, bajo diferentes contextos, el arrendamiento financiero de manera específica.

#### **2.7.6.- Servicios Generales, Profesionales y de Consultoría.**

El término servicio proviene del latín *servitium*, vocablo que implica la actividad y consecuencia de servir, ya que es un verbo que se emplea para dar nombre a la condición de alguien, que está a disposición de otro para hacer lo que éste exige u ordena.<sup>158</sup>

Los servicios, en términos generales, comprenden todos los actos mediante los cuales, una persona ofrece o pone a disposición de los particulares y de los entes públicos, su actividad profesional o técnica de manera independiente.

En términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la contratación de servicios, quedan comprendidos los servicios:

---

<sup>158</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, 1ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 340.



- Relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido.
- Reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia.
- De largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, a cargo de un inversionista proveedor, el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios;
- De personas físicas, excepto la contratación de servicios personales subordinados o bajo el régimen de honorarios;
- Contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, y
- De cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, salvo que la contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales.

Sin embargo, bajo el término servicios, se abarca un conjunto heterogéneo de productos y actividades intangibles que resultan difíciles de englobar en una definición simple. Los servicios también son muchas veces difíciles de separar de los productos con los que pueden estar vinculados en diversos grados. Por esta razón, con bastante frecuencia, la literatura en torno a los servicios ha eludido su definición y se ha limitado a exponer su naturaleza y características predominantes. Así se explica, que todavía hoy no sea posible contar con una definición aceptada y que únicamente se pueda hablar de aproximaciones conceptuales que, sometidas a comparación, ponen de manifiesto los cambios de opinión con respecto al término servicio, de acuerdo a la evolución del desarrollo económico y social.<sup>159</sup>

En este sentido, señala Jorge Fernández Ruiz, en el sector económico, existe una multitud de tipos de servicio, entre los cuales, los más significativos son los llamados servicios públicos y los servicios privados.

Los servicios públicos se caracterizan porque engloban a una serie de actividades que son realizadas por profesionales o personas físicas o morales, que se encuentran trabajando

---

<sup>159</sup> Ramos Torres, Daniel, *El contrato de obra pública y el contrato de servicios relacionados con la obra pública: en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, 1ª ed., México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2008, p 133.

para la Administración Pública, que tienen como objetivo satisfacer necesidades básicas y fundamentales del ciudadano, como pueden ser la educación, la sanidad o el transporte.

Por su parte, los servicios privados se caracterizan porque definen las actuaciones que son realizadas por las personas físicas o morales en general, o por los profesionales que dependen de empresas e industrias particulares y privadas. En este caso concreto, los ciudadanos más que como tales, ejercen una función como clientes o consumidores de aquellas.<sup>160</sup>

Entre las particularidades intrínsecas de un servicio, que permiten diferenciarlo de un bien o producto, están la intangibilidad, heterogeneidad, perecibilidad, inseparabilidad y ausencia de propiedad.

A fin de tener una visión más clara y amplia con respecto a lo que significan los servicios, a continuación se describen los elementos básicos que integran cada una de las características citadas, a saber:

- a) Intangibilidad: Consiste en que éstos no pueden verse, probarse, sentirse, oírse ni olerse antes de su adquisición por los compradores. Esta característica dificulta una serie de acciones que pudieran ser deseables de hacer.
- b) Heterogeneidad: dos servicios similares nunca serán idénticos o iguales. Esto por varios motivos: las entregas de un mismo servicio son realizadas por personas a personas, en momentos y lugares distintos. Cambiando uno solo de estos factores el servicio ya no es el mismo. Incluso esto se observa sólo con la modificación del estado de ánimo de la persona que entrega o del que recibe el servicio.
- c) Inseparabilidad: en los servicios la producción y el consumo son parcial o totalmente simultáneos. A estas funciones muchas veces se puede agregar su venta.
- d) Perecedero: los servicios no se pueden almacenar por la simultaneidad entre producción y consumo.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*. p. 341.

- e) Ausencia de propiedad: los compradores de servicios adquieren un derecho a recibir una prestación, uso, acceso o arriendo de algo, pero no la propiedad del mismo. Después de la prestación sólo existen como experiencias vividas<sup>161</sup>.

Conforme a lo descrito, es necesario destacar, que los servicios, no son entidades independientes sobre las que se puedan establecer derechos de propiedad; asimismo, no pueden intercambiarse por separado de su producción. Los servicios son productos heterogéneos producidos sobre pedido, que generalmente, consisten en cambios en las condiciones de las unidades que los consumen y que son el resultado de las actividades realizadas por su productor a demanda del consumidor. En el momento de concluir su producción los servicios han sido suministrados a su consumidor.

Los servicios que preste o realice una persona un órgano del Sector Público, van a estar sujetos al procedimiento previo a la formalización del contrato que servirá de base para que dicha persona proporcione por un plazo determinado dicho servicio, el cual tendrá como contraprestación un pago cierto y en dinero.

En el contexto de la contratación pública, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, es común que se identifiquen y clasifiquen los servicios que son demandados por los entes públicos en *servicios de carácter general, servicios profesionales y servicios relacionados con la obra pública*, y más recientemente los que se inscriben bajo la denominación de *proyectos de prestación de servicios*.

En el caso concreto de México, el Clasificador por Objeto del Gasto en el capítulo 3000, especifica los siguientes servicios: “Servicios Generales”; comprende nueve conceptos o categorías de servicios, bajo las denominaciones siguientes: *Servicios Básicos (3100); Servicios de Arrendamiento (3200); Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios (3300); Servicios Financieros, Bancarios y Comerciales (3400); Servicios de Instalación, Reparación, Mantenimiento y Conservación (3500); Servicios de Comunicación Social y Publicidad (3600); Servicios de Traslado y Viáticos (3700); Servicios Oficiales (3800) y Otros Servicios Generales (3900)*.

---

<sup>161</sup> Genilson Valotto Patuzzo, Las transformaciones en la consideración del sector servicios, Alcalá, Universidad de Alcalá, 2011, E-libro, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011b/974/indice.htm>.

Los denominados servicios generales, comprenden, entre otros, los relativos a la conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, así como los de vigilancia, traslado de personas y cosas, maquila y limpieza, por sólo mencionar algunos de ellos. Una característica fundamental de dichos servicios, es que la prestación de los mismos no requiere de conocimientos profesionales, aun cuando en algunos casos sea necesario cierto nivel de especialización o adiestramiento, como el caso de la higiene a hospitales o el manejo de residuos biológicos tóxico-infecciosos.

Otra de las clasificaciones que se utilizan en el caso de México, particularmente por lo que se refiere a los servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el artículo 72, en su fracción octava, es la que divide a los servicios en *estandarizados*, *personalizados* o a la medida y *especializados*. En el primer caso, se incluyen los servicios de consultoría, asesoría, estudios o investigaciones que impliquen el desarrollo de soluciones o metodologías eficientes para resolver problemas comunes, recurrentes o de complejidad menor que se presenten en la Administración Pública Federal.

Los servicios profesionales, son prestados por una persona física o moral que va a realizar alguna tarea específica cualificada, sujeta a una serie de requisitos y condiciones que requieren necesariamente del dominio de conocimientos en una determinada disciplina o área. Este tipo de contratos, los suscriben los entes públicos, por razones presupuestales o de organización interna, o bien, porque no les conveniente establecer una relación laboral con los prestadores del servicio.

Los *servicios personalizados o a la medida*, son los que desarrollan soluciones o metodologías eficientes, diseñadas o creadas exprofeso para resolver problemas específicos no comunes a la Administración Pública Federal; en tanto que los *servicios* de consultoría, asesoría, estudios o investigaciones *especializados*, son los relativos a trabajos que requiere alta especialización y se relacionan con un determinado sector o área del conocimiento, para desarrollar soluciones o metodologías eficientes que permitan resolver problemas complejos y que pueden tener alto impacto social o económico.

Con el objeto de ilustrar la complejidad que representa, tanto la definición como la clasificación de los servicios, baste señalar a manera de ejemplo que de acuerdo al

Clasificador por Objeto del Gasto, y al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; en el primer caso, se tiene que dentro del capítulo 3000 Servicios Generales, se ubican como ya se indicó, los llamados servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios bajo la categoría de conceptos, los cuales a su vez se dividen en nueve grupos o partidas de gasto, a saber: *Servicios legales, de contabilidad, auditoría y relacionados; Servicios de diseño, arquitectura, ingeniería y actividades relacionadas; Servicios de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información; Servicios de capacitación; Servicios de investigación científica y desarrollo; Servicios de apoyo administrativo, traducción, fotocopiado e impresión; Servicios de protección y seguridad; Servicios de vigilancia y Servicios profesionales, científicos y técnicos integrales.*

Como se observa en los párrafos anteriores, la clasificación, división o agrupamiento de los servicios, en el ámbito del sector público o administración pública federal, es variada y diversa, de ahí que a la fecha no exista una definición unívoca en cuanto a lo que debe entenderse por servicios.

Entre los servicios de carácter profesional, los más comunes, son los servicios de consultoría, que son de carácter intelectual y que son prestados por una persona física o moral, para proveer al ente administrativo público que los demanda, un consejo, opinión o asesoría calificada respecto a un determinado asunto, y que en algunos casos, requieren de la entrega de ciertos productos o entregables que, fundamentalmente, se expresan en uno o varios documentos y tienen por objeto:

1) Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

2) Llevar a cabo, en colaboración con la administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones: Investigación y estudios para la realización de cualquier trabajo técnico; asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios del mismo carácter; estudio y asistencia en la redacción de proyectos y anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección y control de ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de

la implantación de sistemas organizativos; y cualquier otra prestación relacionada con las anteriores en las que predomine el referido carácter intelectual, y en particular, las contrataciones que la administración celebre con profesionales, en función de su titulación académica, así como los contratos para el desarrollo de actividades de formación del personal de las administraciones públicas<sup>162</sup>.

### **2.7.7.- Servicios Relacionados con las Obras Públicas.**

Los servicios relacionados con las obras públicas, son contratados por los entes públicos y requieren para su prestación de la formalización de un contrato; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, dispone que, se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

Asimismo, quedan comprendidos dentro de los servicios relacionados con las obras públicas, los siguientes conceptos:

- La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.
- La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública.
- Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito.
- Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones.;

---

<sup>162</sup> Parada, Ramón, *Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo*, 1ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 245-247.

- Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente.
- Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley.
- Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley.
- Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble.
- Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y
- Todos aquéllos de naturaleza análoga.

#### **2.7.8.- Obras Públicas.**

En México se destina del 15 al 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los proyectos de inversión física; los proyectos de infraestructura, son generadores de desarrollo económico y el medio para resolver a mediano y largo plazo problemas específicos en el entorno nacional, estatal o municipal; se ejercen principalmente por Petróleos Mexicanos; la Comisión Federal de Electricidad; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, los cuales ejecutan los grandes proyectos de infraestructura, de tal forma que en su gasto concentran buena parte de los recursos económicos correspondientes a la obra pública en el país<sup>163</sup>.

Es importante mencionar que la obra pública, al igual que las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, tiene como base lo estipulado en el artículo 134 de la CPEUM. De este precepto, se desprende la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las

---

<sup>163</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Problemática general en materia de obra pública*, México, marzo 2012, p. 3, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf).

Mismas como un dispositivo jurídico que reglamenta la aplicación del artículo en comento en materia de obras públicas.

En este sentido, la palabra obra deriva del término latino *ópera*, que significa trabajo o esfuerzo, que proviene del término indo-europeo *op-s* que significa trabajo y deriva de *op* que implica trabajar o producir mucho, de ahí que se puede concluir que la palabra obra puede entenderse como algo hecho o realizado por esfuerzo o trabajo, es decir, producir algo<sup>164</sup>.

Al igual que en el caso de las adquisiciones y los servicios, no existe una definición universal de lo que implica y comprende la obra pública; sin embargo, dicha materia tiene como eje principal el elemento de la infraestructura como signo distintivo para su conceptualización.

En forma general, lo que se conoce o denomina como obras públicas, de conformidad al Clasificador por Objeto del Gasto, el capítulo llamado “inversiones públicas”, comprende las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento e incluye los gastos en estudios de pre inversión y preparación del proyecto.

El capítulo citado del COG, a su vez, se integra por tres categorías que se identifican con los nombres de *obra pública en bienes de dominio público (6100)*, *obra pública en bienes propios (6200)* y *proyectos productivos y acciones de fomento (6300)*. Todos y cada uno de estos grupos y conceptos, a su vez se definen y dividen en varias categorías identificadas con el nombre de partidas de gasto, a efecto de que los entes públicos de carácter federal puedan precisar los recursos económicos de carácter público que requerirán para llevar a cabo dichas actividades.

Conforme a la definición que ofrece la Ley de la materia, en su artículo 3, precisa que se consideran como obras públicas “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles”.

Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

---

<sup>164</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23<sup>a</sup> ed., 2014, fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.



- ❖ El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- ❖ Los proyectos integrales, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;
- ❖ Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;
- ❖ Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;
- ❖ Los trabajos de infraestructura agropecuaria;
- ❖ La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;
- ❖ Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y
- ❖ Todos aquellos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales. Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la dependencia o entidad de que se trate, determinar si los trabajos se ubican en la hipótesis de esta fracción.

De las definiciones más usuales de obra pública, la que ofrece Béjar, como la actividad técnica de construcción, modificación, mejora o ampliación de inmuebles propiedad del Estado, destinados a un servicio público o la explotación de un recurso natural, puede analizarse conforme a tres aspectos: *objetivo, subjetivo y finalista*<sup>165</sup>.

a) Desde el punto de vista *objetivo*, quedan comprendidos dentro de la noción, todos los bienes muebles, inmuebles y objetos inmateriales, más aún cuando hay obra pública por accesoriedad; vale decir, que por “fuerza atractiva” se considera obra pública los actos y operaciones relacionados con dicha obra. Esto se explica mediante el principio por el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

---

<sup>165</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo, Op. Cit.*, p. 313.

b) Desde el punto de vista *subjetivo*, en cuanto al sujeto a quien pertenece la obra pública, puede ser persona pública estatal o no estatal. Subjetivamente, no es sólo el Estado el propietario, sino que también puede ser un ente público no estatal, siempre que tenga delegadas atribuciones o competencias públicas por expreso mandato estatal. La obra pública no requiere que sea propiedad o pertenezca al Estado de manera exclusiva y excluyente.

c) Desde el punto de vista *finalista* la obra pública es considerada como tal si está destinada a la satisfacción de un interés general o colectivo.

### **2.7.9.- Asociación Público-Privada.**

Para el concepto de Asociación Público-Privada, no existe una definición extensamente aceptada; sin embargo, en todos los casos se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado, en el que parte de los trabajos a realizar son responsabilidad del sector público, mientras que para el sector privado corresponde el abastecimiento o desarrollo de la infraestructura.

A principios de la década de los noventa del siglo pasado, el Gobierno Británico bajo el principio de contrataciones de largo plazo de servicios públicos con pagos diferidos por disponibilidad y/o uso, implementó la modalidad de Asociación Público-Privada denominada “iniciativa de financiamiento privado” (PFI, por el acrónimo en inglés, *Private Finance Initiative*), el cual se ha constituido en un referente obligado y necesario para el estudio y desarrollo de distintas modalidades de Asociación Público-Privada en numerosos países del mundo<sup>166</sup>.

Por las características que hacen a la Asociación Público-Privada, han sido adoptadas por diferentes países como un nuevo mecanismo para el desarrollo de la infraestructura y de la prestación de servicios; bajo un modelo de financiamiento nuevo a los modelos tradicionales utilizados, y que en buena medida viene a constituir otra de las modalidades de la concesión.

---

<sup>166</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta. Estado de Oaxaca*, 1ª ed., Guadalajara, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, p. 59.

El esquema de APP incrementa el alcance de inversión de la Administración Pública Federal, aumenta la flexibilidad en la adjudicación, y amplía la certeza jurídica. Esta alternativa de financiamiento permite una mejor distribución de los riesgos, de tal manera que el sector privado asume aquellos relacionados directamente con el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios, mientras que la Administración Pública Federal es responsable de la planeación estratégica, así como del control, monitoreo, y cumplimiento de los contratos a través de las disposiciones normativas correspondientes<sup>167</sup>.

De acuerdo a lo anterior, es prudente destacar que las APP's nacen de la necesidad de hacer viables proyectos que requieran de la colaboración de los sectores público y privado para conjuntar sus fortalezas y minimizar los aspectos restrictivos, propiciando con ello el desarrollo económico y social de los países.

En este sentido, las APP's representan una opción para proyectos de largo plazo, ya que constituyen una alternativa para gobiernos cuya capacidad de gasto, en un momento determinado, está limitada por su gasto presente, que de otro modo no pudieran llevarse a cabo. Conforme a las consideraciones precedentes, se tiene que las APP's, configuran una relación contractual de largo plazo, entre el sector público y el sector privado.

#### **2.7.9.1.- Concepto de la Asociación Público-Privada.**

La palabra asociación se usa en su acepción empleada generalmente en español, a partir del diccionario de la Real Academia Española, que define el término asociar como “unir una persona a otra que colabore en el desempeño de algún cargo, comisión o trabajo, o también como juntar una cosa con otra para concurrir a un mismo fin”; en este contexto, el vocablo asociación, de ninguna manera, denota la constitución de una sociedad accionaria entre un ente público y un ente privado<sup>168</sup>.

El Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones de la Comisión Europea, señala como características esenciales de los proyectos de APP, las siguientes:<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>168</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 23<sup>a</sup> ed., 2014, fecha de consulta 24 de julio de 2015, disponible en <http://www.rae.es/rae.html>.

<sup>169</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, 2004, pp. 3-5.

1. *La relación entre el sector público y el sector privado debe tener una larga duración.*
2. *El sector privado debe participar de algún modo en la financiación.*
3. *El sector privado debe tener un papel fundamental en el mantenimiento y explotación [etapa de operación] de la infraestructura.*
4. *La relación debe establecer una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado.*

En la literatura existente, el concepto de Asociación Público-Privada tiene una amplia gama de definiciones, así por ejemplo, autores como Gerrard; Hart; Fitzpatrick; Esteban; Benett; y Lossa e instituciones como el IMF; HM Treasury; y *Standard and Poor's*, definen de manera distinta lo que es una asociación público-privada. De ahí que no exista un consenso acerca de su definición, aunque en todos los casos, el denominador común, es el desarrollo de proyectos específicos de infraestructura y sus servicios relacionados.<sup>170</sup>

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Asociaciones Público-Privadas son aquellas modalidades o esquemas de inversión a largo plazo que incorporan técnicas, distribución de riesgos, objetivos y recursos entre particulares y el Gobierno. Su propósito es crear o desarrollar infraestructura productiva de largo plazo. Es decir, se trata de contratos entre el sector público y la iniciativa privada para la planeación, construcción, operación, y mantenimiento de obras de infraestructura pública de largo plazo, así como la prestación de servicios relacionados con las mismas.<sup>171</sup>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define a las APP's, como el acuerdo entre el Gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual, los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del Gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado, y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos al sector privado. Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones la define como un esquema de colaboración de largo plazo entre una Autoridad Pública y el Sector Privado para la provisión de un servicio público. Para otros

---

<sup>170</sup> Derek M. Woodhouse, *Marco regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en estados de la República mexicana*, México, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos/Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BID, 2010, pp. 5-6, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://www.piappem.org/file.php?id=251>.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 7.

organismos más cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido<sup>172</sup>.

En México, el uso de esta modalidad de contratación tiene su base en la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) publicada el 16 de enero de 2012, la cual tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público-Privadas, en apego y bajo los principios de los artículos 25, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, los proyectos de Asociación Público-Privada regulados por dicha Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermedios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País.

También los proyectos de Asociación Público-Privada serán aquellos esquemas de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.

De manera previa, para la realización de los proyectos de asociación público-privada, conforme a la norma en cita, se deberá justificar plenamente su utilización, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

Resulta pertinente señalar que a través de este esquema de inversión, conforme a la legislación mexicana, se pueden asignar los riesgos de un proyecto a la parte o partes que pueden administrarlos de mejor manera, en función de sus atribuciones y capacidades; en consecuencia, los tres tipos de riesgos son:

- ❖ Riesgos retenidos: Son aquellos que siguen siendo manejados por el Gobierno.

---

<sup>172</sup> Guillermo R. Alborta, Claudia Stevenson y Sergio Triana, *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*, Banco Interamericano de Desarrollo-División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (ICF/CMF), Documento de Debate No. 195, 2011, pp. 6-7. [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37809306>.

- ❖ Riesgos transferidos: Riesgos que a partir de la celebración del contrato, son manejados por el Inversionista Proveedor.
- ❖ Riesgos compartidos: Estos riesgos son aquellos pagos que son manejados por ambas partes en las proporciones o porcentajes acordados.

Las Asociaciones Público-Privadas, conceptual y legalmente, no se consideran deuda pública; sin embargo, es fundamental medir la capacidad de pago de la entidad contratante, a fin de establecer la factibilidad financiera para asumir la contraprestación que cubre el costo del proyecto al privado, en el horizonte de largo plazo.

En el caso de que la APP fracase, el gobierno asume parte de los costos, debido a que el Gobierno mantiene en todo momento la responsabilidad de proveer el servicio o función pública, ya que ésta es irrenunciable, y en la mayoría de las veces es el propietario del activo.

Los promotores de esta modalidad, mencionan que este esquema ofrece al Gobierno mayor certidumbre respecto a la fecha de terminación del proyecto y sus costos, garantizando además que el órgano ejecutor contratante recibe más “valor por dinero” que en el esquema tradicional<sup>173</sup>.

En México, las APP pueden clasificarse en cuatro categorías<sup>174</sup>:

- ❖ Empresas público-privadas o mixtas, que comprenden a las empresas de participación estatal ya sea mayoritaria o minoritaria; a los fideicomisos públicos;
- ❖ Contratación tradicional, que comprende la contratación de obra pública, servicios relacionados con la obra pública, arrendamientos, adquisiciones, suministros o servicios;
- ❖ Régimen de concesiones, que comprende a las actividades sujetas a concesión, permiso, autorización o licencia mediante las cuales el Estado delega o faculta a una persona del sector privado para que explote un bien o servicio a cargo del estado; y,
- ❖ Contratación integral, que comprende la contratación a largo plazo de servicios que requiere la autoridad contratante para poder dar un mejor cumplimiento a su objeto o función y que para ser prestados puede resultar necesario realizar diversas actividades

---

<sup>173</sup> Abel Ortiz Prado, *Glosario de términos más usuales en contratos de inversión bajo la modalidad de asociación público privada*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Boletín No. 212, del 16 de febrero al 28 de febrero, 2012, pp. 1-2, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://www.indetec.gob.mx/e-financiero/boletin212/glosario%20de%20terminos%20final%20apps.pdf>.

<sup>174</sup> Derek M. Woodhouse, *Marco regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en estados de la República mexicana*, Op. Cit., p. 6.

como el diseño, el financiamiento, la construcción, la puesta en marcha, la operación, y el mantenimiento de cierta infraestructura básica y la provisión de ciertos servicios auxiliares.

### **2.7.9.2.- Proyectos de Prestación de Servicios.**

Como se mencionó anteriormente, con la finalidad de disminuir los requerimientos de endeudamiento del sector público, en 1992 el gobierno de Gran Bretaña instrumentó dos esquemas de inversión pública, en donde participaba la iniciativa privada: las Asociaciones Público-Privadas (*Public Private Partnership* (PPP)) y la Iniciativa de Financiamiento Privado (*Private Finance Initiative* (PFI)).

Bajo estas modalidades, se enfatizó la transferencia de riesgos al sector privado, principalmente los relacionados con el costo financiero, y de ejecución de obras, resaltando que la prestación de los servicios, una vez concluidos la vigencia de los convenios, serían responsabilidad única y exclusiva del sector público. Estos nuevos esquemas de contratación, participación o alianzas se les conoce con el nombre genérico de Asociaciones o Alianzas Público-Privadas (APP)<sup>175</sup>.

Con esta modalidad de Asociación se pretende garantizar la disponibilidad de nueva infraestructura, instalaciones y equipamiento, acordes a un plan derivado de una política específica, en los tiempos estipulados y costos establecidos.

Los PPS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan completar experiencias, recursos, habilidades y capacidades, entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente, de conformidad con lo que cada quien sabe, quiere, y puede realizar mejor.

El esquema de Proyectos para Prestación de Servicios es una modalidad de Asociación Público-Privada, tiene por objeto el desarrollo de infraestructura, prestación de servicios públicos, y en otros casos, el cumplimiento de funciones o la prestación de servicios que, aunque no sean propiamente servicios públicos, se encuentran a cargo del Estado<sup>176</sup>. En

---

<sup>175</sup> Derek M. Woodhouse, *Marco regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en estados de la República mexicana*, México, Op. Cit., p. 4.

<sup>176</sup> Derek M. Woodhouse, *Marco regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en estados de la República mexicana*, México, Op. Cit., p. 6.

este tenor, los PPS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente.

Es común, que cuando se aborda el tema de la participación de la Iniciativa Privada en la construcción, diseño, financiamiento, operación y/o mantenimiento de las obras y de los servicios públicos, se recurre al concepto genérico de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS); no obstante, en la literatura técnica sobre este tema y también en la legislación sobre esta misma materia, en ocasiones resulta más apropiado recurrir al concepto de Asociación Público-Privada (APP); es decir, las APP serían el género y los PPS una especie<sup>177</sup>.

El término APP abarca un espectro sumamente amplio de esquemas de asociación entre el sector público y el sector privado, que “pueden llevarse a cabo a través de concesiones de servicios públicos; concesiones de infraestructura pública; contratos llave en mano; contratos de construcción-arrendamiento-transferencia; contratos de construcción-operación-transferencia; contratos de construcción-operación; contratos de diseño-financiamiento-construcción-operación; contratos para la compraventa de capacidad y energía eléctrica; empresas públicas con participación privada; empresas privadas con participación pública; fideicomisos públicos con participación privada; fideicomisos privados con participación pública; contratos de asociación o convenios de participación; y contratos de prestación de servicios integrales a largo plazo, entre otros”.<sup>178</sup>

México ha sido el primer país en adaptar a su propio contexto y marco jurídico la modalidad británica de los PFI, mediante la modalidad denominada Proyecto para Prestación de Servicios (PPS). El 9 de Abril de 2004, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública publicaron en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización del proyecto para prestación de servicios*, cuyo objeto es regular la realización de proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como establecer el

---

<sup>177</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta. Estado de Oaxaca*, Op. Cit., p. 60.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 10.



procedimiento que deberán seguir para obtener las autorizaciones correspondientes, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisa que los *Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)* consisten en que un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos.<sup>179</sup>

En México, la prestación de servicios a largo plazo, son utilizados como fuentes de financiamiento por parte del Gobierno Federal y algunos gobiernos locales, ya que dicha figura, tiene como propósito compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura<sup>180</sup>; el estado de Oaxaca en el año 2005, fue la primera entidad federativa en utilizar estos proyectos en México<sup>181</sup>.

Cabe hacer la mención, que las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Público Privadas no constituye por sí misma, una excepción a las licitaciones o concursos públicos o para la obtención de autorizaciones, permisos o concesiones regidos por los esquemas de las LOPSRM y LAASSP; sino un esquema opcional y complementario, destinado específicamente a garantizar seguridad y certeza jurídica en proyectos de largo plazo, con inversión público-privada.

La LAASSP destinada a regular el artículo 134 constitucional, en lo correspondiente a la adquisición de bienes y servicios cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, la LAPP regula inversiones que incluyen recursos privados; mientras que la LOPSRM (al igual que la LAASSP), contrata la prestación de servicios y no la contratación de activos fijos, la prestación de servicios regulada por la LAPP requiere de la contratación de infraestructura. Debido a los requisitos y tiempo en planeación requeridos

---

<sup>179</sup> Bojórquez León, César, "Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva opción para el financiamiento público local", en Seminario sobre Alianzas Público-Privadas, conceptos de financiación, contratación e incorporación al Presupuesto Público, Cuernavaca, Morelos, México. Del 24 al 28 de noviembre de 2008, p. 2, en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.indetec.gob.mx/News/files/PPS\\_Una\\_Opcion.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/PPS_Una_Opcion.pdf).

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 6.

para su aprobación, se espera que las inversiones que operen mediante APP sean de mayor tamaño que el resto de los proyectos de infraestructura<sup>182</sup>.

#### **2.7.10.- Bienes Inmuebles.**

Los bienes inmuebles, suelen clasificarse con base en criterios que están vinculados a su naturaleza, incorporación y destino.

Los inmuebles por naturaleza son el suelo y todas las partes sólidas o fluidas que forman su superficie y profundidad, como por ejemplo las minas, las canteras y los escoriales (*mientras su materia permanece unida al yacimiento*), y las aguas naturales o embalsadas, así como todo lo que se encuentra bajo el suelo, sin que intervenga la obra del hombre.

Se consideran inmuebles por incorporación los edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo, los árboles y plantas, y los frutos pendientes, mientras estuvieran unidos a la tierra o formaran parte integrante de un inmueble, así como todo lo que esté unido a un inmueble de una manera con carácter fijo, de suerte que no pueda separarse de él sin producir quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto.

Los inmuebles por destino son aquellos que son dispuestas por mandato del propietario. Así, suelen considerarse dentro de esta categoría las estatuas, relieves y otros objetos de uso y ornamento emplazados en edificios las máquinas, instrumentos, utensilios de labranza y minería y demás utensilios destinados a la industria o explotación que se realice en un edificio, los viveros de animales, estanques o criaderos análogos cuando el propietario los haya instalado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca de forma permanente, así como los abonos destinados al cultivo que se encuentren en las tierras que han de utilizarse<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, *Infraestructura el proyecto que México necesita. Agenda General*, 1ª ed., México, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 2012, pp. 165.

<sup>183</sup> Soto Álvarez, *Prontuario de Introducción al estudio del Derecho y nociones del Derecho Civil*, 3ª edición, México, Editorial Limusa, 2005, p. 154.

### **2.7.10.1.- Bienes Inmuebles por Disposición Legal.**

Los bienes inmuebles, de acuerdo al Código Civil Federal y al Código Civil para el Distrito Federal, comprenden:

- El suelo y todas las construcciones adheridas a él como los edificios, casas y demás.
- Las plantas y los árboles mientras estén adheridas a la tierra, así como los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas. Dejan de ser inmuebles cuando son desprendidos por cosechas.
- Todos los objetos adheridos a un inmueble de modo fijo y permanente, de manera que no puedan separarse sin causar deterioro al inmueble o al objeto adherido.
- También se consideran inmuebles todos los objetos de ornato como estatuas, relieves, pinturas adheridas a edificios con el propósito de unirlos al inmueble.
- Los criaderos de peces, cuando de una manera permanente estén unidos a una finca.
- La maquinaria, herramienta y demás instrumentos que formen parte de una industria o fábrica.
- Los animales que constituyen el pie de cría en las unidades destinadas a la ganadería, así como las bestias destinadas a trabajos de tiro en el cultivo de la tierra.

En términos generales, los bienes inmuebles, son aquellos que no se pueden trasladar de un lugar a otro sin alterar, en algún modo, su forma o sustancia, siendo unos por su naturaleza y otros por disposición legal y expresa en atención a su destino. El concepto de bienes inmuebles ha sufrido una gran transformación, debido a los adelantos tecnológicos que permiten trasladar bienes inmuebles de un lugar a otro sin alteración; por ejemplo: monumentos históricos y arquitectónicos.

Desde la perspectiva legal, la clasificación de los bienes inmuebles, se puede resumir de la siguiente manera:

- Aquellos cuya naturaleza imposibilita su traslado; división que se aplica exclusivamente a las cosas (artículo 750, f. I, II, III y IV del CCF).
- Aquellos que por su destino agrícola (artículo 750, f. V, VI, VII, IX, X, XI del CCF).
- Aquellos que por su destino industrial (artículo 750, f. VI, VII, XIII del CCF).
- Aquellos que por su destino civil y comercial (artículo 750, f. VI del CCF), aunque por naturaleza sean muebles.
- Derechos reales constituidos sobre inmuebles (artículo 750, f. XII del CCF).

Cabe señalar que “bajo la óptica presupuestaria, los bienes muebles e inmuebles se refieren al conjunto de activos fijos de un ente público y su importe queda consignado en el capítulo del mismo nombre. En el capítulo 5000 del Clasificador por Objeto del Gasto, se agrupan las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles, requeridos para el desempeño de las actividades de los entes gubernamentales. Incluyen el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción; y la adquisición de inmuebles.”<sup>184</sup>

En el caso de los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, la Ley General de Bienes Nacionales dispone que podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

- ❖ Enajenación a título oneroso;
- ❖ Permuta con las entidades; los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o con sus respectivas entidades paraestatales, o con los particulares, respecto de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;
- ❖ Enajenación a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría, atendiendo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;
- ❖ Venta a los propietarios de los predios colindantes, de los terrenos que habiendo constituido vías públicas hubiesen sido retirados de dicho servicio, o los bordos, zanjas, setos, vallados u otros elementos divisorios que les hayan servido de límite. Si fueren varios los colindantes y desearan ejercer este derecho, la venta se hará a prorrata;
- ❖ Donación a favor de organismos descentralizados de carácter federal cuyo objeto sea educativo o de salud;
- ❖ Enajenación onerosa o aportación al patrimonio de entidades;
- ❖ Afectación a fondos de fideicomisos públicos en los que el Gobierno Federal sea fideicomitente o fideicomisario;
- ❖ Indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones;
- ❖ Enajenación al último propietario del inmueble que se hubiere adquirido por vías de derecho público, cuando vaya a ser vendido;

---

<sup>184</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Subsecretaría de Egresos/Dirección General de Contabilidad Gubernamental, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, 3° edición, México, 2001, p 63.

- ❖ Donación a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o de sus respectivas entidades paraestatales, a fin de que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales, fines educativos o de asistencia social; para obtener fondos a efecto de aplicarlos en el financiamiento, amortización o construcción de obras públicas, o para promover acciones de interés general o de beneficio colectivo;
- ❖ Enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, o para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano;
- ❖ Arrendamiento, comodato o usufructo a favor de instituciones que realicen actividades de asistencia social o labores de investigación científica, siempre que no persigan fines de lucro;
- ❖ Enajenación a título oneroso o gratuito, arrendamiento o comodato a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, para el cumplimiento de sus fines; y
- ❖ Arrendamiento en forma total o parcial.

También es una forma de ingreso que merece regulación, para evitar riesgos, los inmuebles federales considerados como monumentos históricos o artísticos no podrán, en ningún momento, ser objeto de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.

## **Capítulo 3.- Diagnóstico de los instrumentos, instituciones y mecanismos vinculados con la prevención y combate a la corrupción en contrataciones públicas en la Administración Pública Federal.**

Teniendo como marco de referencia el Capítulo 1 que explora el concepto de la corrupción, los diferentes métodos para medirla y las numerosas acciones internacionales que se han llevado a cabo para combatirla y prevenirla; así como el Capítulo 2, que describe los componentes de la reciente concepción de la contratación pública en México, el presente Capítulo hará alusión a los instrumentos e instituciones que sirven de base para prevenir, regular y combatir la corrupción en contrataciones públicas en México.

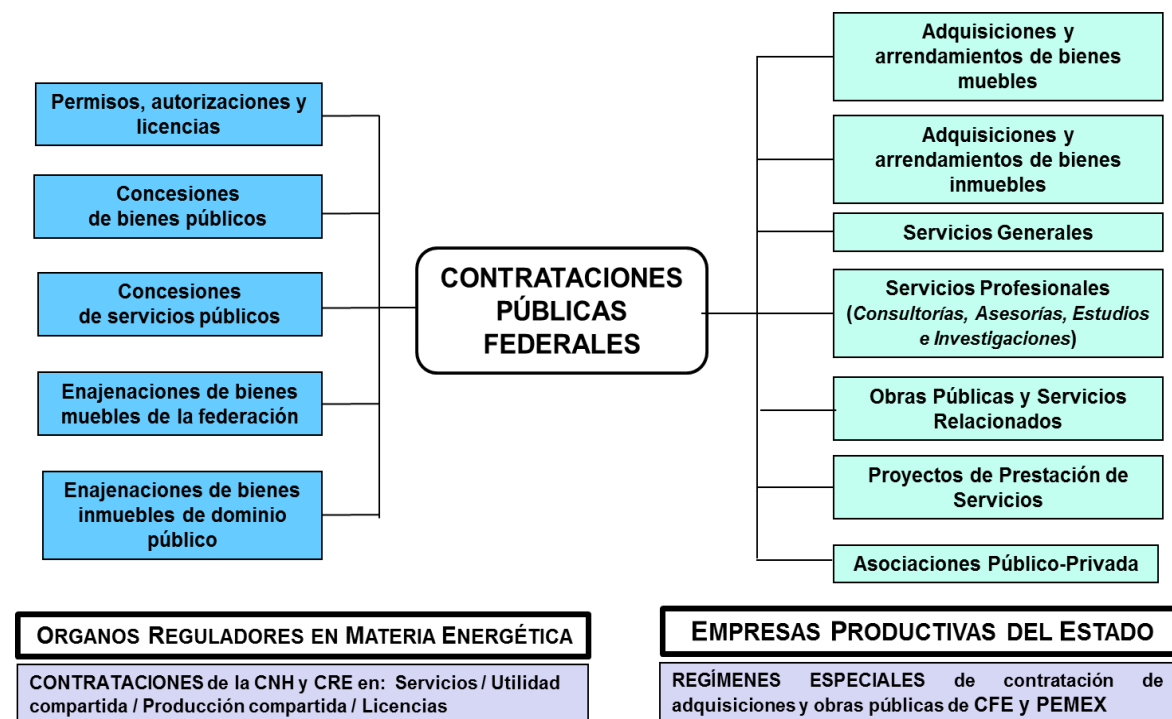
De acuerdo con lo anterior, como instrumentos en el ámbito internacional para prevenir, controlar y combatir a la corrupción en contrataciones públicas, se tienen las convenciones internacionales; las leyes modelo; los acuerdos de cooperación, y las estrategias, normas y documentos que fueron expuestos en las secciones 1.3.1, 1.3.2, 1.3.3 y 1.3.4, respectivamente. Para el caso de México, los instrumentos son la normatividad jurídica y administrativa, así como las herramientas que han sido expedidas en materia de competencia económica, prevención y sanciones a acciones vinculadas con la corrupción; las instituciones, por su parte, son los entes públicos o mecanismos, encargados de emitir, interpretar y ejecutar los instrumentos que se utilizan para la celebración de contrataciones públicas.

En las siguientes secciones, se realiza una exploración de los instrumentos expedidos en el ámbito nacional, vinculados al proceso de la contratación, y que de una forma u otra, coadyuvan a la prevención y combate de la corrupción; asimismo, de manera breve se revisan las principales instituciones y mecanismos encargados de prevenirla y combatirla.

### 3.1.- Universo de los instrumentos legales y administrativos en materia de contrataciones públicas.

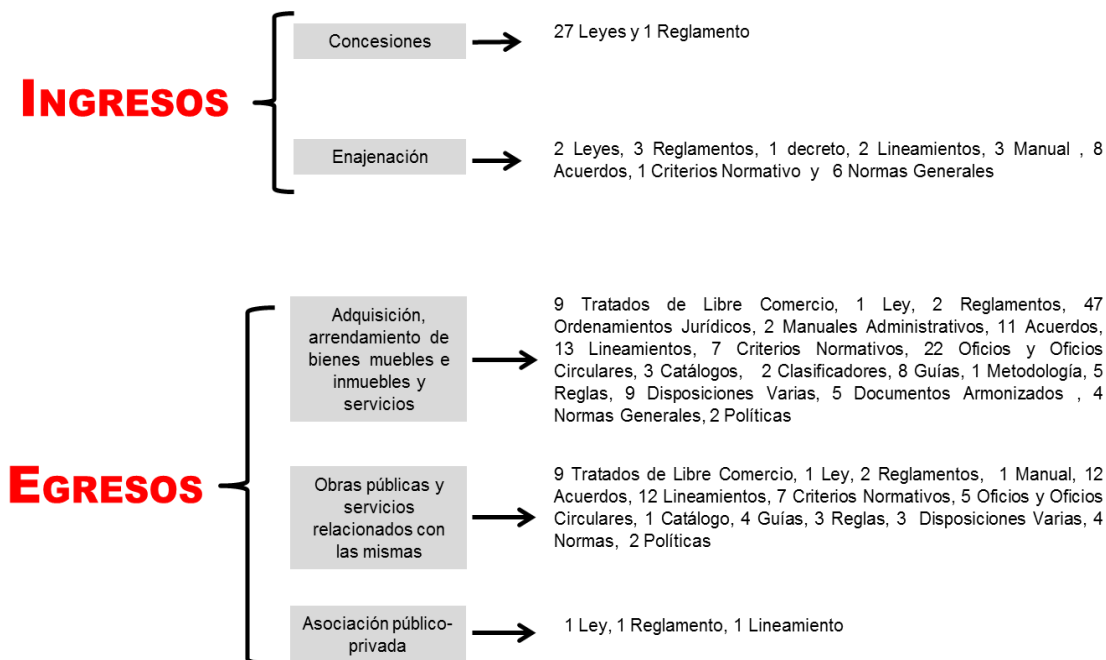
Es importante reiterar que las contrataciones públicas encuentran su fundamento en el artículo 134 de la CPEUM, base para la expedición de una serie de ordenamientos de carácter legal y normativo por parte de los tres ámbitos de Gobierno, organismos con autonomía constitucional, así como a Pemex, CFE y Órganos reguladores como son la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que han expedido su propia normatividad en materia de contratación pública.

Los instrumentos legales y administrativos que regulan la contratación pública, bajo la nueva concepción y definición de esta que contiene la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, ha ampliado considerablemente el universo de los instrumentos, llegando a considerar aproximadamente 535<sup>185</sup>, como muestra a continuación el siguiente gráfico:



<sup>185</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, (2015), La Contratación Pública del Estado Mexicano, *Op. Cit.*, p. 654.

De manera desglosada, el número de instrumentos correspondientes a los componentes de la contratación pública son los siguientes:



Entre los principales ordenamientos que regulan la concesión de servicios públicos, a cargo de la Administración Pública Federal, destacan la Ley de Vías Generales de Comunicación; la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; la Ley de Puertos; la Ley de Aeropuertos, entre otras, además de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siendo la más reciente.

Un aspecto distintivo de todos y cada uno de los ordenamientos referidos es, que de acuerdo al artículo 134, tercer párrafo de la CPEUM, tienen en común que las contrataciones deben adjudicarse o llevarse fundamentalmente a cabo, a través del procedimiento de licitación pública, o bien mediante concurso público, como lo disponen la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y la Ley de Puertos.

Recientemente, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su Tercer Informe de Gobierno, anunció la presentación de una iniciativa para reformar las Leyes de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; de Puertos; de Aeropuertos; y la Reglamentaria del Servicio Ferroviario para concesionar el desarrollo de infraestructura en materia de



transporte para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las otorgue hasta por 30 años.

En lo que se refiere a las enajenaciones como parte de la contratación pública, la Administración Pública Federal regula la realización de los bienes del dominio público y de aquellos que ya no son útiles para la operación de las Secretarías y órganos desconcentrados, así como los organismos descentralizados, a través de la Ley General de Bienes Nacionales, o en su caso, de acuerdo a las Normas Generales para el Registro, Afectación, Disposición Final y Baja de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal Centralizada.

Además de los dispositivos anteriores, el Poder Ejecutivo Federal lleva a cabo enajenaciones con base en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

En este contexto, la magnitud y diversidad de instrumentos que regulan la contratación pública por lo que toca sólo a la Administración Pública Federal, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios se aprecia en el **Anexo 2**.

Sumado a lo anterior, en la Administración Pública Federal, las Secretarías, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales, por disposición de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, están obligadas a emitir sus Políticas, Bases y Lineamientos en las materias de Adquisiciones y Obras Públicas (POBALINES), así como sus Manuales de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Obras y Enajenación.

En el caso del Poder Legislativo, coexisten dos ordenamientos distintos para regular la contratación de bienes, servicios y obras públicas, ya que cada una de las Cámaras que lo integran han expedido su propia normatividad interna.

El Poder Judicial de la Federación por su parte, ha emitido Acuerdos Generales para regular la forma en que sus órganos llevan a cabo tanto la contratación de bienes, servicios y obras públicas, así como para la enajenación de sus bienes.

Los Órganos con Autonomía Constitucional, también han hecho lo propio, esto es, cada uno de ellos ha emitido sus normas para llevar a cabo la contratación de los bienes, servicios y obras públicas que requieren para su operación. Las Entidades Federativas y el Distrito Federal también han expedido su normatividad en materia de contrataciones públicas.

Esta situación, hace que los instrumentos que regulan la actividad de contratación pública sean muy diversos y de diferente jerarquía; creando un entramado disperso y muchas veces confuso para su comprensión, no obstante, todos ellos son tutores del ejercicio del gasto público conforme lo dispone el artículo 134 de la CPEUM.

### 3.2.- Instrumentos para prevenir, regular y combatir a la corrupción en contrataciones públicas.

A diferencia de lo que generalmente se presume, las acciones que hoy identificamos como preventivas y correctivas de la corrupción, en el ámbito de la contratación pública, al menos en la Administración Pública Federal, en su origen no estaban diseñadas para tal propósito, sino en razón de controlar los recursos económicos y la legalidad de la actuación de los servidores públicos en su manejo<sup>186</sup>; de ahí que se tiene la normatividad complementaria para prevenir la corrupción en ellas, ejemplo la LFACP.

La publicación y promulgación de diversos instrumentos de prevención y combate a la corrupción en México, ha tenido como base los instrumentos que a nivel internacional se han formulado, por lo cual, podemos deducir que de entre las medidas sugeridas por organismos internacionales, se han adoptado parte de algunas de las siguientes:

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DISPOSICIONES	INSTRUMENTO NACIONAL REALIZADO
<p><b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</b></p>	<p>Difusión de información pertinente u oportuna relativa a procedimientos de contratación pública a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;</p>	<p>➤ CompraNet <sup>187</sup></p>
	<p>Formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;</p>	<p>➤ Ley de Asociación Público-Privada                      ➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas                      ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y</p>

<sup>186</sup> Max Kaiser, *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*, Prólogo de Roberto Gil Zuarth, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México, Serie Políticas Públicas, México, 2014, p. 59.

<sup>187</sup> De conformidad a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 2, fracción II, CompraNet es el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

El sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DISPOSICIONES	INSTRUMENTO NACIONAL REALIZADO
	<p>Aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;</p> <p>Sistema de apelación para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos;</p> <p>Adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.</p>	<p>Servicios del Sector Público</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ley de Asociación Público-Privada</li> <li>➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas</li> <li>➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</li> <li>➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas</li> <li>➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</li> <li>➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas</li> <li>➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</li> </ul>
<p><b>Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales</b></p>	<p>Tipificación del delito de cohecho</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Código Penal Federal</li> <li>➤ Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas</li> </ul>
<p><b>Convención Interamericana contra la Corrupción</b></p>	<p>Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas</p> <p>Adquisición de bienes y servicios que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.</p> <p>Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.</p> <p>Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.</p> <p>Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Códigos de ética y conducta</li> <li>➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</li> <li>➤ Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas</li> <li>➤ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</li> <li>➤ Ley de Asociación Público-Privada</li> <li>➤ Ley de Obras Públicas y</li> </ul>

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DISPOSICIONES	INSTRUMENTO NACIONAL REALIZADO
	prevenir la corrupción.	Servicios relacionados con las Mismas ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
<b>Ley Modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública de bienes, obras y servicios</b>	Fomentar y alentar la participación de proveedores y contratistas en el proceso de contratación pública, sin hacer distinciones por concepto de nacionalidad, a fin de promover así el comercio internacional;	➤ Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
	Promover la competencia entre proveedores o contratistas en orden al suministro del objeto del contrato adjudicable;	➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
	Garantizar un trato justo, igual y equitativo a todos los proveedores y contratistas;	➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
	Promover la rectitud y la equidad en el proceso de contratación, para que dicho proceso goce de la confianza pública; y	➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
	Dotar de transparencia a los procedimientos previstos para la contratación pública.	➤ Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas ➤ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
<b>Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas</b>	Declaración de Intereses	➤ Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés
<b>Ley Modelo para facilitar e incentivar la</b>	Incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos	➤ Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

<b>INSTRUMENTO INTERNACIONAL</b>	<b>DISPOSICIONES</b>	<b>INSTRUMENTO NACIONAL REALIZADO</b>
<b>denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos</b>		

De manera complementaria, en el ámbito nacional han sido creados instrumentos fundamentales que se han diseñado, con el propósito de prevenir y sancionar los actos vinculados con la corrupción, sin embargo, la mayoría se ubican en el ámbito de la Administración Pública Federal, entre los cuales destacan:

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>PUBLICACIÓN</b>
Código Penal Federal	14 de agosto de 1931
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	31 de diciembre de 1982
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	04 de enero de 2000
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	04 de enero de 2000
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	13 de marzo de 2002
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11 de junio de 2002
Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público	19 de diciembre de 2002
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	29 de mayo de 2009
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	28 de julio de 2010
Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	28 de julio de 2010
Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas	11 de junio de 2012
Ley Federal de Competencia Económica	23 de mayo de 2014
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	04 de mayo de 2015

Cabe advertir que estos instrumentos, si bien sirven de marco para la contratación pública (con excepción de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas), tienen un alcance limitado en el proceso de la contratación y en el combate a la colusión en los procedimientos de adjudicación, ya que estos no hacen referencia a la corrupción o a las conductas vinculados con ella.

Además de los instrumentos o dispositivos legales mencionados, en el ámbito del sector público se han elaborado otro tipo de medidas para combatir la corrupción, aun cuando dichos instrumentos se han desarrollado más para prevenir, que para sancionar actos de corrupción ya consumados, particularmente por lo que se refiere al ámbito de la contratación pública. Entre los instrumentos que se han promovido e implementado destacan los códigos de ética y de conducta; buzón de denuncia; atención telefónica; pactos de integridad; los programas operativos de transparencia y combate a la corrupción; la participación de los testigos; y observadores sociales en los procedimientos de contratación.

Otras de las acciones implementadas por la Administración Pública Federal para reducir la corrupción, es la utilización de la figura de los llamados usuarios simulados, así como las mesas de acompañamiento y las pre-convocatorias de licitación. El usuario simulado es un servidor público que acude a los procedimientos de contratación sin revelar su identidad, es decir, encubierto para evaluar el desempeño de otros servidores públicos en la realización de trámites, y ejecución de los procedimientos de contratación en cualquiera de las modalidades que señala la LAASSP y la LOPSRM.

Una vez hecha la puntualización anterior, se describirán nueve instrumentos que tipifican o caracterizan las prácticas corruptas de servidores públicos: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el Código Penal Federal; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas; la Ley de Asociaciones Público Privadas; las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; y la Ley Federal de Competencia Económica. A continuación, se hará una breve referencia a cada uno de estos instrumentos.

### **3.2.1.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Es necesario precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como servidores públicos a todos los funcionarios y empleados que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los entes públicos.

En este sentido, el artículo 108 de la CPEUM, también reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, así como a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y de los Órganos con Autonomía Constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>188</sup> (LFRASP), en su artículo 8°, dispone un conjunto de obligaciones que tienen que cumplir todos los servidores públicos, y en caso contrario, son sujetos de responsabilidad, que deriva por actos u omisiones contrarias a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones. En este sentido, tiene entre su objeto reglamentar:

- ❖ Título Cuarto Constitucional en materia de sujetos de responsabilidad en el servicio público,
- ❖ Obligaciones en el servicio público,
- ❖ Responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público,
- ❖ Autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, y
- ❖ Modalidad y el grado de las sanciones aplicables a los servidores públicos.

Dicho instrumento, además establece que los entes de la Administración Pública Federal, son responsables de crear unidades especiales donde se puedan presentar quejas y denuncias, así como tomar medidas preventivas para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Por lo que se refiere al caso específico de la función de contratación pública, en la LFRASP se establecen en su artículo 8°, 16 obligaciones que están vinculadas implícita o explícitamente con la corrupción:

- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; (fracción I)
- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos; (fracción II)

---

<sup>188</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, fecha de publicación 13 de marzo de 2002; última modificación 14 de julio de 2014.



- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes; (fracción IV)
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos; (fracción V)
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado; (fracción VII)
- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; (fracción XI)

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión; (fracción XII)

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI; (fracción XIII)

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos; (fracción XVI)
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; (fracción XVII)
- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables; (fracción XVIII)
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; (fracción XX)
- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten; (fracción XXI)
- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI; (fracción XXII)
- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y (fracción XXIII)
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. (fracción XXIV)

### **3.2.2.- Código Penal Federal.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor o servidora pública, de conformidad al artículo 109, fracción II, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. En este sentido, el

Título Décimo del Código Penal Federal (CPF)<sup>189</sup>, comprende los delitos “Cometidos por los Servidores Públicos”, los cuales están considerados de los artículos 212 al 224, que establecen 13 figuras delictivas, de las cuales 11, se enmarcan en la función de las contrataciones.

Los delitos de los servidores públicos elementalmente son los siguientes:

<b>Título DECIMO</b>	
<b>Delitos Cometidos por Servidores Públicos</b>	
<b>Capítulo</b>	<b>Artículo (s)</b>
<b>I.</b>	212 al 213-Bis
<b>II. Ejercicio indebido de servicio público</b>	214
<b>III. Abuso de autoridad</b>	215
<b>III BIS. Desaparición forzada de personas</b>	No aplica
<b>IV. Coalición de servidores públicos</b>	216
<b>V. Uso indebido de atribuciones y facultades</b>	217
<b>VI. Concusión</b>	218
<b>VII. Intimidación</b>	219
<b>VIII. Ejercicio abusivo de funciones</b>	220
<b>IX. Tráfico de Influencia</b>	221
<b>X. Cohecho</b>	222
<b>XI. Cohecho a servidores públicos extranjeros</b>	222 Bis
<b>XII. Peculado</b>	223
<b>XIII. Enriquecimiento Ilícito</b>	224

A efecto de tener una idea clara de la tipicidad de los delitos listados en el párrafo anterior, y así estar en condiciones de dimensionar, cómo algunos de los actos que realizan los servidores públicos que participan o tienen a su cargo la contratación pública, pueden ubicarse dentro de las hipótesis que conforman cada uno de los preceptos que pueden dar pie u origen a actos de corrupción, a continuación se consideran sólo aquellos que pueden dar origen a dicho fenómeno.

En términos del artículo 214 del CPF, comete el delito de **ejercicio indebido de servicio público**, el servidor público que:

- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales (fracción I).

<sup>189</sup> Diario Oficial de la Federación, *Código Penal Federal*, fecha de publicación 14 de agosto de 1931; última fecha de modificación 12 de marzo de 2015.

- 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 (fracción II).
- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden 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, de órganos constitucionales autónomos, 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 (fracción III).
- 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 (fracción IV).
- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos (fracción V), y

De conformidad al artículo 215 del CPF, cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- 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; (fracción III)
- 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 (fracción VIII).
- 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 (fracción X);

En términos del artículo 216 del CPF 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.

El uso indebido de atribuciones y facultades, conforme a lo establecido en el artículo 217, se presenta cuando indebidamente el servidor público:

- 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.

Conforme al artículo 218 del Código Penal Federal, 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.

De acuerdo al artículo 219 del Código en comento, comete el delito de intimidación:

- 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 Responsabilidades de los Servidores Públicos, (fracción I) y
- 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. (fracción II)

En términos de lo dispuesto en el artículo 220, del dispositivo objeto de comentario, comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

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; (fracción I)

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. (Fracción II)

Comete el delito de tráfico de influencia en términos del artículo 221:

- 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, (fracción I) y
- Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior (fracción II).
- 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 (fracción III).

De conformidad al Capítulo 10 del Código Penal Federal, y de acuerdo a lo establecido en el precepto 222, cometen el delito de cohecho:

- 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, (fracción I) y

- 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. (fracción II)

El cohecho de los servidores públicos extranjeros, está normado en el artículo 222 Bis del Código Penal Federal, que señala que se impondrán las penas previstas en el artículo 222 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; (fracción I)
- 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, (fracción II) 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. (fracción III)

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.

Existe enriquecimiento ilícito, en términos del artículo 224 del Código Penal Federal, 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 de los Servidores Públicos.

Asimismo, incurre en responsabilidad penal, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

### **3.2.3.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

Esta Ley<sup>190</sup> (LAASSP) es el principal de los instrumentos que contienen disposiciones orientadas a inhibir prácticas de corrupción en las contrataciones públicas; el artículo 50 contiene 14 supuestos en que las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias que regula dicha Ley, de las cuales 9 se presume tienen vinculación en la prevención en la corrupción:

- Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate; (fracción I)

---

<sup>190</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, fecha de publicación 04 de enero de 2000; última fecha de modificación 10 de noviembre de 2014.



- Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública; (fracción II)
- Las personas que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública en los términos del Título Quinto de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; (fracción IV)
- Aquellas que presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común; (fracción VII, párrafo primero)

Se entenderá que es socio o asociado común, aquella persona física o moral que en el mismo procedimiento de contratación es reconocida como tal en las actas constitutivas, estatutos o en sus reformas o modificaciones de dos o más empresas licitantes, por tener una participación accionaria en el capital social, que le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en la administración de dichas personas morales; (fracción VII, párrafo segundo)

- Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar, cuando con motivo de la realización de dichos trabajos hubiera tenido acceso a información privilegiada que no se dará a conocer a los licitantes para la elaboración de sus proposiciones; (fracción VIII)
- Aquellas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte; (fracción IX)

- Las que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta Ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual, (fracción X) y
- Las que hayan utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y, por afinidad hasta el cuarto grado, o civil; (fracción XI)
- Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación; (fracción XII)

#### **3.2.4.- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.**

De igual manera, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas<sup>191</sup>, en su artículo 51, dispone los criterios y condiciones que las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno como en el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con las personas siguientes:

- Aquéllas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate; (fracción I)

---

<sup>191</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas*, fecha de publicación 04 de enero de 2000; última fecha de modificación 11 de agosto de 2014.

- Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública; (fracción II)
- Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública, en los términos del Título Sexto de este ordenamiento y Título Quinto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; (fracción IV)
- Los licitantes que participen en un mismo procedimiento de contratación, que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común. (fracción VI, párrafo primero)

Se entenderá que es socio o asociado común, aquella persona física o moral que en el mismo procedimiento de contratación es reconocida como tal en las actas constitutivas, estatutos o en sus reformas o modificaciones de dos o más empresas licitantes, por tener una participación accionaria en el capital social, que le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en la administración de dichas personas morales; (fracción VI, párrafo segundo)

- Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente, hayan realizado o se encuentren realizando por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de dirección, coordinación y control de obra; preparación de especificaciones de construcción; presupuesto de los trabajos; selección o aprobación de materiales, equipos y procesos, así como la preparación de cualquier documento relacionado directamente con la convocatoria a la licitación, o bien, asesoren o intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación. (fracción VII, párrafo primero)

Las personas que hayan realizado, por si o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, estudios, planes o programas para la realización de obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura en los que se incluyan trabajos de preparación de especificaciones de construcción, presupuesto, selección o aprobación de materiales, equipos o

procesos, podrán participar en el procedimiento de licitación pública para la ejecución de los proyectos de infraestructura respectivos, siempre y cuando la información utilizada por dichas personas en los supuestos indicados, sea proporcionada a los demás licitantes; (fracción VII, párrafo segundo)

- Aquéllas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, pretendan ser contratadas para la elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean partes; (fracción VIII)
- Las que hayan utilizado información privilegiada proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y por afinidad hasta el cuarto grado, o civil; (fracción IX)
- Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación, (fracción X)

### **3.2.5.- Ley de Asociaciones Público Privadas.**

En este orden de ideas, se tiene que la Ley de Asociaciones Público Privadas<sup>192</sup>, por su parte, también incluye una serie de disposiciones, que de una forma u otra están dirigidas a evitar prácticas de corrupción en este tipo de contrataciones, situación que se expresa en el artículo 42 de dicho dispositivo, que establece que no podrán participar en los concursos, ni recibir adjudicación para desarrollar un proyecto de asociación público-privada, las personas siguientes:

- Aquellas en las que algún servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, o bien

---

<sup>192</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley de Asociaciones Público Privadas*, fecha de publicación 16 de enero de 2002; última fecha de modificación 11 de agosto de 2014.

de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o civil, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate; (fracción I)

- Las personas condenadas, mediante sentencia firme dentro de los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la convocatoria, por incumplimiento de contratos celebrados con dependencias o entidades federales; (fracción II)
- Las que se encuentren inhabilitadas por la Secretaría de la Función Pública en los términos del título séptimo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del título sexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o de la sección cuarta del capítulo décimo primero de la presente Ley; (fracción V)
- Las que contraten servicios de cualquier naturaleza, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación, (fracción VI)

Otra disposición de la Ley de Asociación Público-Privada que también está considerada en la Ley de Adquisiciones y en la Ley de Obras Públicas, que dentro del marco de las recomendaciones internacionales para combatir la corrupción en las contrataciones, forma parte de las propuestas para tal objeto, es el involucramiento de representantes de la sociedad, motivo por el cual, cabe destacar que el artículo 43 del ordenamiento citado en primer término y los correlativos en los otros dispositivos, se dispone que cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos del concurso, en calidad de observador, previo registro de su participación ante la convocante, pero dichos observadores se abstendrán de intervenir en cualquier forma en el concurso.

### **3.2.6.- Leyes General, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>193</sup>, es otro de los instrumentos que se han expedido en México con una incidencia directa para transparentar los actos de Gobierno que ayudan a combatir prácticas de corrupción, que se puedan dar en el ámbito de la contratación pública.

En concreto, el ordenamiento dispone en su artículo 7° que los sujetos obligados; el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos, y el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, así como los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal, deberán poner a disposición del público, entre otra información la siguiente:

- ✓ Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; (fracción XII)
- ✓ Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: (fracción XIII)
  - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
  - b) El monto;
  - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
  - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

Lo anterior, contribuye a dar transparencia en las operaciones efectuadas en materia de contrataciones públicas, lo que deja de manifiesto que cualquier persona pueda acceder a la información de dichas materias.

---

<sup>193</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fecha de publicación 11 de junio de 2002; última fecha de modificación 14 de julio de 2014.

Por otra parte, la reciente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>194</sup>, es más amplia que la Ley Federal y tiene por objeto reglamentar el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

En este sentido, dicho instrumento establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos públicos y cualquier persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos de la Federación, Entidades Federativas y los municipios.

Entre los principios consagrados en la Ley General en cita, en el ámbito de la contratación pública destaca el de máxima publicidad, como se mencionó en el capítulo 2, es un pilar de cualquier procedimiento de contratación. También, en el artículo 70, destaca que los sujetos obligados pondrán a disposición del público y mantendrán actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas siguientes; vinculados a la contratación pública:

- ✓ Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; (fracción XXIV).
- ✓ Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos; (fracción XXVI)
- ✓ La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente (fracción XXVIII):

**a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:**

1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;

---

<sup>194</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fecha de publicación del 04 de mayo de 2015.

2. Los nombres de los participantes o invitados;
3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;
5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;
6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
7. El contrato y, en su caso, sus anexos;
8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
13. El convenio de terminación, y
14. El finiquito;

**b) De las adjudicaciones directas:**

1. La propuesta enviada por el participante;
2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
3. La autorización del ejercicio de la opción;
4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;



8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
10. El convenio de terminación, y
11. El finiquito;
- ✓ Padrón de proveedores y contratistas; (fracción XXXII)

### 3.2.7.- Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta Ley<sup>195</sup> en su artículo 12 establece que la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, tiene por objeto entre otros el de determinar:

- Si la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de [...] contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, etc.
- [...] si los actos contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen se ajustan a la legalidad, y si no hay causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Además de lo dispuesto en el artículo anterior, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dispone en su artículo 15, que para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación, tendrá entre otras atribuciones las siguientes:

- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.
- Requerir en su caso, a terceros que hubieran contratados bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes Públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos con la información justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública, a efecto de realizar las compulsas respectivas.

---

<sup>195</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, fecha de publicación 29 de mayo de 2009; última fecha de modificación 18 de junio de 2010.

### **3.2.8.- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.**

La Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas<sup>196</sup> (LFACP) tiene sustento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73, fracción vigésima primera y en el artículos 134, el primero por la previsión de la facultad que dispone el Congreso General para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse, y por el segundo artículo, por los principios a los que están sujetos los recursos económicos de la Federación<sup>197</sup>. Además prevé sanciones por el incumplimiento contractual a quien cause daños o perjuicios graves, pero basta señalar que el monto de las multas que se pueden imponer por este concepto, no rebasan los dos millones de pesos, cantidad que en muchos casos, no corresponde a los beneficios económicos que pudieron haberse obtenido por la adjudicación del contrato en forma indebida.

La publicación de la LFACP en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012, destaca la necesidad de reconocer la corresponsabilidad existente entre el sector público y privado, en todo acto de corrupción que se cometa en el campo de las contratación pública, sin perjuicio de las sanciones a las que están sujetos los servidores públicos por el ejercicio indebido de sus funciones.

La iniciativa de esta Ley, contempló herramientas jurídicas para desalentar y sancionar a la contraparte de los servidores públicos, en la premeditación y ejecución de conductas de corrupción, de tal forma que en la iniciativa y en el propio cuerpo de la ley, se establece un sistema de sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales para evitar la comisión de conductas irregulares, bajo un nuevo enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción, antes que al castigo<sup>198</sup>.

De la misma forma, con la expedición de la LFACP se dio cumplimiento a diversas convenciones internacionales que ha suscrito México, cuyo principal objetivo consiste en combatir y disuadir el fenómeno de la corrupción, las cuales son:

---

<sup>196</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, fecha de publicación 11 de junio de 2012.

<sup>197</sup> Cámara de Senadores, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, presentada por el Ejecutivo Federal, Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos*. Diario de los Debates, 3 de marzo de 2011.

<sup>198</sup> *Ibid.*

- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

La Ley citada se integra en primera instancia, por un capítulo que contiene las disposiciones generales, que en *stricto sensu*, no tienen nada de general, ya que en dicho apartado se incluyen un conjunto de disposiciones que determinan la naturaleza, el objeto, el ámbito de aplicación y los sujetos que están obligados a cumplirla.

Además del capítulo citado, el ordenamiento se integra por 7 apartados:

- **Infracciones;**
- **Investigación;**
- **Procedimiento;**
- **Administrativo sancionador;**
- **Sanciones administrativas;**
- **Reducción de sanciones; y,**
- **Prevención.**

La Ley se integra por 33 preceptos y su naturaleza es federal debido a que sólo aplica a las autoridades e instituciones que tienen dicho carácter, de ahí que dicho instrumento tenga validez, cuando se utilicen fondos federales para las contrataciones públicas.

Por lo que se refiere a la disposición que señala que la ley es de orden público, baste señalar que las normas que dicho instrumento consigna, deben cumplirse por los sujetos obligados, ya sean personas físicas o morales de derecho público o privado, aún en contra de su voluntad. Ahora bien, el hecho de que la ley disponga, que es de interés general, es porque la misma considera la participación de los individuos para que estos puedan intervenir y garantizar los intereses colectivos o el bien común de la sociedad<sup>199</sup>.

Otra parte fundamental del objeto de la LFACP, es que establece las responsabilidades y las sanciones tanto para las personas físicas y morales nacionales y extranjeras, así como las infracciones que estos cometan con motivo de su participación en las contrataciones de carácter público federal e indica responsabilidades y sanciones a las personas físicas y

---

<sup>199</sup> Daniel Ramos Torres, *Comentarios a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, México, Cruzado y Asociados, 2012, p. 26-28.

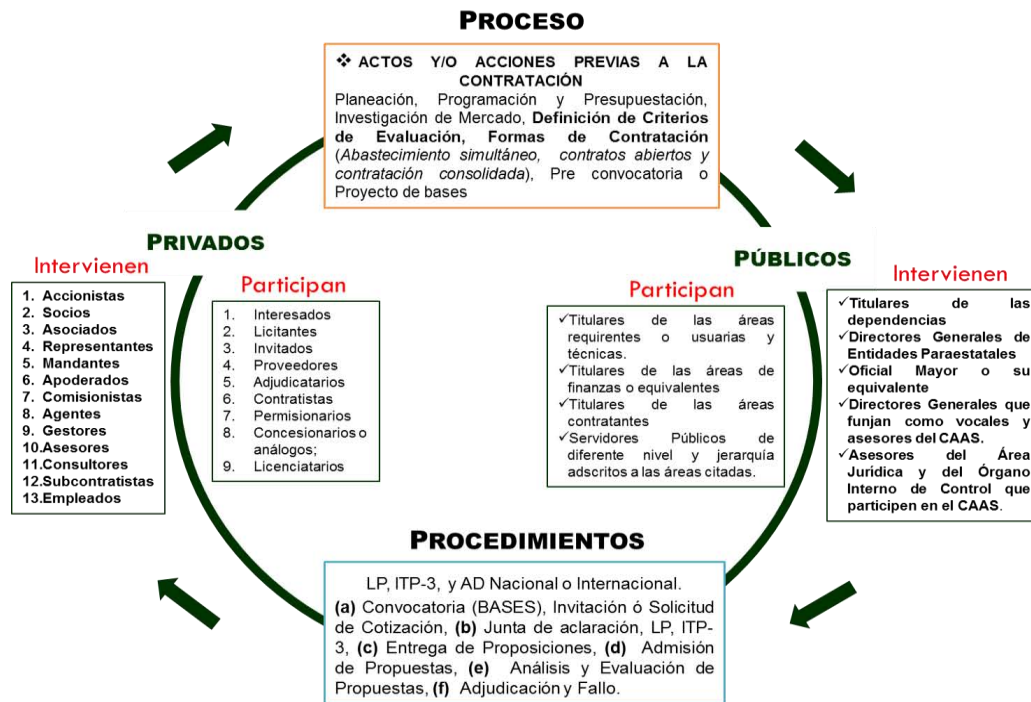
morales de nacionalidad mexicana, cuando estas incurran en infracciones en las transacciones comerciales internacionales.

A mayor precisión, cabe destacar que la LFACP señala como sujetos obligados a la misma, a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que intervienen directa o indirectamente en las contrataciones públicas de carácter federal. Respecto a los servidores del sector público, debe tenerse presente, que dentro de dicho universo de acuerdo a las estipulaciones de las Leyes de Adquisiciones y Obra Pública, básicamente, quedan comprendidos los titulares de las dependencias, el oficial mayor o su equivalente, así como los titulares de las áreas de programación y presupuestación o de finanzas; de las áreas requirentes o usuarias, de las áreas técnicas y contratantes, así como los directores generales y los representantes de las áreas jurídicas y del órgano interno de control, que funjan como vocales o asesores de los comités de adquisiciones, obras públicas y bienes muebles.

En cuanto a los servidores públicos extranjeros se refiere, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas define como tales a toda persona de un Estado extranjero que ostente u ocupe un empleo, cargo o comisión pública, considerados así por la ley extranjera respectiva, así como aquellos que presten sus servicios en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial, incluyendo las agencias o empresas públicas en cualquier orden o nivel de gobierno y en cualquier organismo u organización pública internacional.

Es interesante señalar, que entre los particulares que están obligados a la Ley federal en comento, se incluyen a las personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras que participan en las contrataciones públicas que apliquen recursos de carácter federal en su calidad de interesados, licitantes, invitados, proveedores, adjudicatarios, contratistas, permisionarios, concesionarios o cualquier otra figura análoga.

Además de las personas citadas, la ley también considera como sujetos obligados a la misma, a los particulares; esto es, a las personas físicas o morales, que intervengan en las contrataciones públicas en calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas y empleados. A mayor precisión, se puede observar el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia

La definición de contratación pública de carácter federal que establece la LFACP son las que se realizan por concepto de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con las mismas con cargo total o parcial a fondos federales, que realicen la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, las entidades y municipios, así como los órganos político-administrativo de las demarcaciones del Distrito Federal, la Cámara de Senadores y de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Órganos con autonomía constitucional, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Agrarios.

También dentro del concepto de la contratación pública, la ley multicitada comprende los permisos o concesiones de carácter federal, que se otorguen o que se refieran a la prórroga de los mismos.

A mayor precisión, es importante destacar que la LFACP comprende como parte de las contrataciones públicas de carácter federal, los actos previos a los procedimientos de contratación, así como aquellos actos que se realicen durante el desarrollo de los mismos, y

los que se deriven de los procedimientos de contratación y los que estén relacionados con la celebración, ejecución y cumplimiento de los contratos.

A efecto de proporcionar una visión al amparo de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, de los actos previos, durante y posteriores que deben ser considerados como parte de la función y el proceso de la contratación pública, a continuación se indican varios de ellos:

- **Actos previos:** planeación, programación, presupuestación, programa anual, investigación de mercado, criterios de evaluación, modalidades o formas de contratación: Contrato abierto o Abastecimiento Simultaneo.
- **Actos durante:** selección de los procedimientos de adjudicación, dictamen de los procedimientos de excepción a la licitación, pre-convocatoria, convocatoria, juntas de aclaración, evaluación de propuestas, adjudicación y fallo).
- **Otros actos:** inconformidades, Licitaciones e Invitaciones desiertas, cancelación de procedimientos.
- **Actos relacionados con la celebración, ejecución y cumplimiento de contratos:** penas convencionales, deductivas, conciliación, arbitraje, rescisión administrativa, controversias por interpretación de contrato y efectividad de las garantías.

A todas las consideraciones anteriores, hay que agregar las denominadas transacciones comerciales internacionales, que están sujetas a regímenes especiales o esquemas de contratación que se utilizan para las adquisiciones, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en cuyo desarrollo participen de manera directa o indirecta organismos u organizaciones públicas de un organismo extranjero o de las organizaciones públicas internacionales.

### ***3.2.8.1.- Infracciones por concepto de Ley.***

La LFACP, en su artículo 8°, señala una serie de conductas, que de materializarse, implicarían responsabilidad para quienes las cometan; las infracciones, consideran aquellas en las que una persona prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero con el propósito de que dicho empleado público se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, cuando dicha dádiva tenga por objeto obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o del resultado que se obtenga por dicha operación.

Al igual que en el caso anterior, la Ley reputa como infracción, la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva que se haga a un tercero que de manera directa o indirecta o de cualquier forma, intervenga en el diseño o elaboración de la convocatoria pública, o en cualquier otro acto relacionado con el procedimiento de la contratación pública federal.

Otras infracciones en la contratación pública, son cuando uno o más sujetos de manera directa o indirecta realizan actos u omisiones para evadir los requisitos o reglas establecidas para dichas contrataciones, o bien, simulen el cumplimiento de los requisitos o reglas establecidos para tal fin.

La Ley también considera como infracción cuando uno o más sujetos, de manera directa o indirecta obliguen sin tener derecho a ello a un servidor público, a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio.

En las transacciones comerciales internacionales, la Ley en comento establece que dichas infracciones se presentan, cuando una persona, de manera directa o indirecta, presenta documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

Otras de las denominadas conductas irregulares que son generadoras de responsabilidad, es cuando un sujeto por sí o a través de un tercero, prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva indebida, a un servidor público extranjero o a un tercero, a cambio de que dicho servidor realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público extranjero, con la finalidad de obtener o mantener una ventaja o beneficio.

### ***3.2.8.2.- Investigación de Presuntos Actos de Corrupción.***

La investigación de los presuntos actos de corrupción en materia de contrataciones públicas, de conformidad a las estipulaciones de la LFACP, se puede llevar a cabo a través de la investigación de oficio o mediando denuncia previa.

La investigación de oficio, consiste en la actuación o actividades que realizan las autoridades competentes de manera opcional u obligatoria de forma espontánea y/o por impulso propio,

cuando se tiene indicio de una posible infracción a la Ley en comento. El procedimiento para el inicio de una investigación por denuncia, se da cuando se hace del conocimiento a la autoridad competente de la comisión de alguna presunta infracción, que infrinja la Ley Anticorrupción.

En el caso de las investigaciones que se deriven de una denuncia, las autoridades competentes que conozcan la delación, mantendrán con carácter confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas conductas irregulares, o de las personas infractoras o de aquellas que se encuentren participando en la presunta infracción.

Además de las denuncias citadas, la LFACP prevé que estas pueden realizarse vía CompraNet, en el apartado que se establezca para tal fin en dicho sistema.

Otro de los medios para conocer las presuntas infracciones cometidas en contra de la multicitada ley, es a través de las denuncias de particulares, que son presentadas por personas físicas o morales ante las autoridades o instancias competentes, bajo protesta de decir verdad, en donde tales personas manifiestan las presuntas infracciones cometidas contra alguna de las disposiciones del ordenamiento en comento.

Por lo que se refiere a los servidores públicos, es importante señalar que estos tienen la obligación de denunciar por escrito las acciones u omisiones sobre las cuales tengan conocimiento, derivadas del ejercicio de sus funciones, y que pudieren ser sancionadas como conductas irregulares, en términos de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Reviste especial interés, mencionar las denominadas denuncias anónimas, que pueden ser presentadas por cualquier persona física o moral, la cual avisa de forma secreta a las autoridades competentes, de presuntas infracciones o conductas irregulares cometidas en contra de lo dispuesto por la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

En este contexto, se tiene que aquellos servidores públicos que no denuncien actos de corrupción que se den en las contrataciones públicas y que tengan la obligación de hacerlo, serán sancionados, según el caso, de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o del ordenamiento legal aplicable cuando se trate de empleados de las entidades federativas o municipios, así como de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.



Otras de las vías, a través de las cuales las autoridades competentes tienen conocimiento sobre presuntas infracciones a la Ley en mérito, son las formuladas por un estado extranjero u organismo u organización pública internacional; para ello, dichas personas morales de derecho público internacional, en su denuncia deben precisar las presuntas conductas irregulares, así como los elementos de prueba en que sustentan su denuncia.

Las personas que sean objeto de investigación por presuntas irregularidades cometidas en las contrataciones públicas de carácter federal, deberán atender los requerimientos que les formulen las autoridades competentes; motivo por el cual, las autoridades señaladas deben fundar y motivar dicho requerimiento, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Por otra parte, las autoridades competentes que conozcan y lleven a cabo la investigación con respecto a presuntas irregularidades que se hayan registrado en las contrataciones públicas, fijarán un plazo para los requerimientos que les hagan a los indiciados, que no será inferior a 5 ni mayor a 10 días hábiles.

Cuando las personas físicas, morales, públicas y privadas, no atiendan los requerimientos de la autoridad competente, sin causa justificada, podrán ser objeto de sanciones, las cuales pueden referirse a multas de 100 a 2,000 Días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (DSMGVDF), como medidas de apremio, por parte de la autoridad competente.

La resolución por parte de la autoridad, debe dictarse en un plazo que no exceda de 40 días hábiles y dicha resolución debe decidir sobre la existencia de responsabilidad o sobre la imposición de las sanciones a que haya lugar, notificando en cualquiera de los casos al interesado en un plazo no mayor a 10 días hábiles el sentido de la resolución que emita.

### **3.2.8.3.- Sanciones Administrativas a los Infractores.**

Las sanciones administrativas que prevé la LFACP, son la multa y la inhabilitación. La sanción pecuniaria citada, es aplicable tanto a personas físicas como a morales, que de acuerdo a los resultados del procedimiento de investigación, resulten responsables de haber cometido la falta administrativa.

La imposición de las sanciones administrativas, que en su caso llegue a determinar la autoridad competente, debe considerar entre otros elementos, la gravedad de la infracción en que se incurra, las circunstancias económicas del infractor, así como los antecedentes de éste, su comportamiento en las contrataciones públicas de carácter federal previas, o en su caso, en las transacciones internacionales comerciales en que haya participado. Asimismo, el grado de participación del infractor, los medios de ejecución, la reincidencia en la comisión de la infracción y el monto del beneficio, lucro o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando se hubiere causado.

Las personas físicas que resulten responsables de acuerdo a la investigación que realice la autoridad competente, serán multadas por una cantidad equivalente, que va de 1,000 a 50,000 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, y en aquellos casos en que existan elementos objetivos por parte de la autoridad para determinar que el beneficio obtenido por el infractor fue superior a la multa máxima, que se podrá incrementar la multa hasta en un 40%, cuando se trate de personas físicas, o en un 50%, en el caso de las personas morales sobre dichos montos máximos.

En el caso de las contrataciones públicas federales, si la multa máxima de cincuenta mil veces o de dos millones de DSMGVDF, resulta menor al 30% del monto del contrato, la autoridad competente impondrá una multa de entre el 30 y hasta el 35% del monto del contrato, si este le fue adjudicado al infractor.

Por lo que se refiere a las multas que serán aplicables a la personas morales que resulten responsables de haber violentado las disposiciones que prevé la ley federal anticorrupción, dicho ordenamiento dispone que este tipo de sanción fluctúa de 10,000 hasta 2,000,000 de veces del DSMGVDF.

Las inhabilitaciones, como otras de las sanciones administrativas, que la ley establece, se tiene que en el caso de las personas físicas, no será menor de 3 meses, ni mayor a 8 años, en tanto que para las personas morales, la ley establece que dicha sanción no será menor a 3 meses ni mayor a 10 años.

La LFACP establece que la persona física o moral, pública o privada que haya realizado alguna de las situaciones previstas en el ordenamiento en cita, o bien, se encuentre participando en su realización, podrá confesar su responsabilidad con el objeto de

beneficiarse con la reducción de las sanciones señaladas anteriormente, la cual podrá ser entre el 50% y 70% del monto de las sanciones que se le hayan impuesto al infractor.

#### ***3.2.8.4.- Autoridades Competentes para Interpretar y Aplicar la Ley Federal Anticorrupción.***

En el ámbito de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, las instituciones e instancias competentes en materia de anticorrupción en contrataciones públicas, son la Secretaría de la Función Pública y las Áreas de Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control.

A efecto de resumir cuáles son las autoridades competentes con respecto a la interpretación y aplicación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, se tiene que estas, serán las que para tal fin determinen las Cámaras de Senadores y de Diputados; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Consejo de la Judicatura Federal; el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación; los Órganos con Autonomía Constitucional y las que determinen como tales en la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Agrarios. Con respecto a dicha disposición, cabe señalar que sólo dos de las instituciones señaladas, han emitido disposiciones específicas al respecto, las cuales se citan a continuación: Acuerdo por el que se Delegan en el Director General de Denuncias e Investigaciones, las Facultades que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas confiere a la SFP y el Acuerdo General para la Aplicación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre las facultades que tienen las autoridades competentes, está la de aplicar la Ley en comento, así como el dictar las disposiciones administrativas señaladas para el cumplimiento de las mismas y el investigar, tramitar, substanciar y resolver los procedimientos establecidos en dicho ordenamiento.

Otra de las facultades que tienen las autoridades competentes, es la de investigar la posible comisión de infracciones y conductas irregulares en las contrataciones públicas de carácter federal y en las transacciones comerciales internacionales, así como el solicitar información a un estado extranjero para la investigación y substanciación del procedimiento administrativo sancionador, así como el de determinar y aplicar las responsabilidades y

sanciones que establece la LFACP, con independencia de las demás que se prevén en otros ordenamientos legales aplicables.

A manera de conclusión, esta Ley parece ser un intento de imitación a *la Foreign Corrupt Practices Act* de los Estados Unidos de América del año de 1977, en la que se castiga los actos de las personas físicas y morales que participan en actos irregulares, no sólo en la esfera de dicho territorio, sino bajo principios del derecho comercial internacional.

### **3.2.9.- Ley Federal de Competencia Económica.**

La Ley Federal de Competencia Económica<sup>200</sup>, de acuerdo a su artículo 1º, es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, asimismo, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica, así como de observancia general en toda la República.

En términos de lo dispuesto en el artículo 2º, dicha Ley, tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, así como las demás restricciones, que impidan el funcionamiento eficiente de los mercados.

En este contexto, las diferentes leyes que rigen y regulan las contrataciones públicas deben estar apegados a los mandatos de la Ley Federal de Competencia Económica, para que en la participación, adjudicación o contratación, no se establezcan requisitos que tengan por objeto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia, ya que en ningún caso, se deben establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir, así como considerar las recomendaciones previas, que emita la Comisión Federal de Competencia.

---

<sup>200</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Competencia Económica*, fecha de publicación 23 de mayo de 2014.

### **3.3.- Instituciones anticorrupción en contrataciones públicas.**

En las últimas cuatro décadas, en el ámbito de la Administración Pública Federal se han realizado diferentes acciones, no sólo por lo que se refiere al diseño y al rediseño de instrumentos o normatividad para combatir la corrupción, sino en la creación de diferentes instituciones u organismos para prevenir, inhibir, reducir y abatir las prácticas de corrupción en lo general. Sin embargo, para la Auditoría Superior de la Federación, en la auditoría de Evaluación de Políticas Públicas, denominada Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción con código 11-0-27100-07-0059 el Gobierno Federal, no definió claramente los componentes de la política pública de combate a la corrupción.

Aun así, tomando como base el trabajo de José Trinidad Lanz<sup>201</sup>, la historia de la fiscalización en México nos ayuda a entender que su diseño estaba enfocado a un sistema de información, control y disciplina en el gasto, más que de un sistema anticorrupción. Se trataba más, de un sistema de responsabilidad para los servidores públicos.

En este contexto, se hace un breve recuento de los principales cambios que han tenido las instituciones encargadas de vigilar y castigar la actuación de los servidores públicos, en especial, aquellos que están vinculados con la contratación pública.

Entre los primeros vestigios que se tienen en México, con respecto a las instituciones que se han creado en la materia, se localiza la creación del Departamento de Cuenta y Razón en 1824.

En 1831 se suprimió el Departamento de Cuenta y Razón, y se creó la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el estado general de valores.

Para 1867, la Secretaría de Hacienda quedó como única dependencia fiscalizadora, conservó por vía de la Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

---

<sup>201</sup> José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, 2° ed., México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp.167- 554.

El 23 de mayo de 1910 se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa. En 1917 se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación por la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917, este Departamento estuvo adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, y tuvo como finalidad ser un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del Estado. En el año de 1926, dicha dependencia fue reestructurada y cambió de denominación quedando con el nombre de Departamento de la Contraloría de la Federación.

En 1932, mediante reformas a la Ley en cita, se suprimió el Departamento de Contraloría y se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos vinculados al Erario Federal, contabilidad general de la federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente en 1935, se realizó la separación de funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, mediante la creación de la Contaduría de la Federación. De este año hasta 1947 se concretó la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para el sector central con el propósito de agrupar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del gobierno federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia, creada por la misma Ley.

Mientras, en 1970 para el control del sector paraestatal, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se estableció que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Dieciocho años después de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, la cual estableció las siguientes funciones de control y vigilancia:

1. Deuda pública y avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda.
2. Control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
3. Administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
4. Administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Además, la competencia en materia de control se complementó de la siguiente manera:

1. Intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.
2. La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
3. El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la Republica y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 bajo la estrategia de “renovación moral de la sociedad”, el 29 de diciembre se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública y como efectos de una seria crisis presupuestal y financiera, así como consecuencia de elevados niveles de corrupción.

En la exposición de motivos de dicha Ley, se postuló que la “irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos”. Esta reforma, creó un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, junto con una autoridad encargada de vigilar y sancionar la actuación de éstos por la inobservancia de sus obligaciones.

Las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de acuerdo a su Reglamento Interior, fueron:

- Control de ejercicio de los recursos públicos.
- Atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades.

- Registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.
- Aplicación de sanciones administrativas.
- Promoción de la eficiencia en la operación gubernamental.
- Evaluación de la gestión pública.
- Promoción de la modernización de la empresa pública.

En 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que modificó el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) dotándole de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos<sup>202</sup>.

En este contexto, de acuerdo a esta Ley, las atribuciones que tenía la SECODAM en materia de contratación, estaba la expedición de normatividad complementaria en adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles conducción de la política inmobiliaria federal y administración de los bienes inmuebles federales.

En 1996 se facultó a la Secretaría para designar y remover a los contralores internos y se fortaleció con funciones normativas que orientaran el manejo transparente de los recursos del estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia, para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

Un aspecto a resaltar es que en enero del año 2000, se derogó y abrogó la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con motivo de la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo que conllevó a reformar el Reglamento Interior de la Secretaría.

Asimismo, a final de ese año, mediante acuerdo del Ejecutivo Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la APF, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

---

<sup>202</sup> José Luis Méndez, (coord.), *Políticas Públicas*, 1° ed., México, Los grandes problemas de México, Vol. 13, El Colegio de México, p. 218.



En este contexto, con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contenía como uno de sus objetivos rectores, el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal, lo anterior quedó como antecedente real, al menos en papel, de combatir a la corrupción como un objetivo esencial, y no sólo el control de la legalidad y de los recursos económicos.

A manera de síntesis, se hace referencia a los diferentes mecanismos o instituciones que se han creado en México, con el propósito de combatir algunas manifestaciones de la corrupción, dentro del ámbito gubernamental, y específicamente en el sector público federal, en materia de contratación pública.

<b>Año</b>	<b>Institución o mecanismo</b>
1982	Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
1994	Se reforma la SECOGEF para convertirse en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
1998	Se crea la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública.
2003	Se reforma la SECODAM para convertirse en la Secretaría de la Función Pública.
2004	Se crea la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal.
2008	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción.
2015	Sistema Nacional Anticorrupción.
----	Comisión Nacional Anticorrupción.

En adición a lo anterior, el 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o; 7o; 27; 28; 73; 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por medio del cual se creó un nuevo Órgano Constitucional Autónomo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución y en los términos que fijan las leyes y ser autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

El lunes 23 de septiembre de 2013, el IFETEL emitió su Estatuto Orgánico, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, y el lunes 14 de julio de 2014, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó a través del medio indicado, el Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Dentro del mismo Decreto, se creó un nuevo órgano constitucional autónomo denominado Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), con el fin de garantizar la competencia y la libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Estos organismos constitucionales autónomos, que no forman parte de la Administración Pública Federal, se suman al marco institucional que tiene que ser tomado en consideración por las dependencias y entidades de Poder Ejecutivo Federal, ya que entre sus atribuciones la COFECE<sup>203</sup> vigila los mercados para garantizar un entorno favorable a la competencia, en beneficio de los consumidores y el crecimiento económico. Mientras que el IFETEL<sup>204</sup> regula, promueve y supervisa el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, la infraestructura, las redes y la prestación de los servicios e impulsa condiciones de competencia efectiva en los mercados.

### **3.3.1.- Auditoría Superior de la Federación.**

Una de las principales instituciones que se han establecido en México, que de una forma u otra han contribuido para inhibir la corrupción en el ámbito público, fue la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, sustituida por la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF).

---

<sup>203</sup> Comisión Federal de Competencia Económica, [en línea] fecha de consulta 20 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php>

<sup>204</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones, [en línea] fecha de consulta 20 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/filosofia>

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales que dieron origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la finalidad de dotar a una institución con un Reglamento acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79.

En este contexto, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación aprobada el 20 de diciembre de 2000, creó la ASF; esta nueva Ley, le dotó de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, y se emitió consecuentemente un Reglamento Interior, el 5 de septiembre de 2001.

La Auditoría Superior de la Federación, es un organismo que pertenece al Poder Legislativo Federal, específicamente a la Cámara de Diputados; dotado jurídicamente de atribuciones para revisar que el presupuesto que se aprueba cada año se utilice de manera correcta y con honradez, así como verificar e informar de las irregularidades y de vigilar el uso legal y adecuado de los recursos públicos.

Para José Luis Méndez, los orígenes y el diseño institucional de la ASF pueden entenderse como producto de dos lógicas de cambio: por un lado, la intención del gobierno de Zedillo de modernizar la estructura y atribuciones de la entidad fiscalizadora para acercarla a los modelos internacionales más reconocidos y, por otro, el interés del Poder Legislativo Federal de ampliar las facultades de vigilancia de la institución a fin de reforzar su capacidad de control sobre el Poder Ejecutivo Federal<sup>205</sup>.

La ASF tiene a su cargo fiscalizar, de manera externa, el uso de los recursos públicos de todos los organismos que utilizan recursos federales, como son los tres Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los estados y municipios, y los organismos autónomos; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La principal función de la ASF es revisar las cuentas del gobierno, es decir, las cantidades de dinero que se han gastado y en qué. Una vez que la ASF recibe ese documento, lo evalúa y crea un programa de auditorías o revisiones, para que a través de la práctica de auditorías e investigaciones, observe el debido o indebido uso de los recursos, calificar su apego a la

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 220.

normatividad vigente, e informar a los entes fiscalizados y a las autoridades responsables de la aplicación de sanciones, de los resultados de sus procesos de fiscalización.

Según estas mismas disposiciones, la fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. La ASF entrega su Informe a más tardar el 20 de febrero de cada año.

En caso de que los auditores noten errores en las cuentas, o que los recursos no se gastaron de manera correcta, o que faltan cantidades de dinero, entonces reportan en el Informe que se deben corregir las cuentas, cumplir algunos objetivos que no se alcanzaron, o que la institución a la que se le hizo la inspección debe devolver el dinero que gastó de forma incorrecta. Si encuentra casos de corrupción busca que se sancione a los funcionarios, y puede presentar denuncias ante la PGR.

En su diseño original, la ASF se encargaría de programar, planear y ejecutar auditorias y revisiones, respecto de ejercicios fiscales concluidos, y en específico sobre el manejo, la custodia y la aplicación de los recursos federales.

En este sentido, la importancia de la ASF es revisar que los recursos económicos sean utilizados de forma adecuada. Ahora bien, por lo que toca a las reformas a la ASF en 2015, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, se pueden observar en la sección 3.3.8 siguiente.

### **3.3.2.- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.**

Con la creación de la Comisión Intersecretarial<sup>206</sup>, como se mencionó brevemente en párrafos anteriores, implicó una reforma más al Reglamento Interior de la SECODAM añadiendo en su estructura orgánica a la Secretaría Ejecutiva. Esta Comisión creada exprofeso para combatir la corrupción, con el carácter de órgano permanente estaba

---

<sup>206</sup> Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente*, 4 de diciembre del año 2000.

presidida por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia de la República, representantes invitados de los sectores social y privado, destacados por su reconocida trayectoria profesional, el Procurador General de la República o a Autoridades de las entidades federativas y municipales, y titulares de entidades paraestatales del Gobierno Federal.

Los objetivos de la Comisión eran coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción; fomentar la transparencia en el ejercicio de las dependencias y entidades de la APF; divulgar los resultados, para que la sociedad estuviera debidamente informada; y, dar seguimiento a los programas y acciones que realizaran las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus propósitos; a efecto de lograrlos, tenía como funciones fundamentales las siguientes:

1. Analizar y promover reformas, a fin de armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos, para aplicar sanciones efectivas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos,
2. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la APF para prevenir la corrupción,
3. Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública, y
4. Crear una cultura de servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejaran en el quehacer cotidiano de las instituciones y de los servidores públicos.

Las líneas de acción y estratégicas establecidas para el logro de los objetivos y la instrumentación de las estrategias, consistían básicamente en las siguientes: 1) mejora regulatoria; 2) desarrollo administrativo; 3) recursos humanos y ética pública; 4) tecnología y desarrollo de sistemas informáticos; 5) mecanismos de supervisión y control; 6) rendición de cuentas e información pública; y 7) participación ciudadana.

La meta principal de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública, consistía en asegurar que todas las dependencias y entidades de la APF, cumplieran con los compromisos adquiridos con de las convenciones internacionales anticorrupción para el combate a la corrupción y la impunidad, así como el fomento a la transparencia en la gestión pública, de ahí que las principales actividades que estaban previstas para tal objeto, consistían en la elaboración de un diagnóstico interno por cada dependencia o entidad, la determinación de inventario de áreas críticas, la elaboración

de propuestas de mejora, a través de programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción y la participación y social, así como la evaluación de resultados.

Además de los aspectos anteriores, tenía consideradas las siguientes líneas de acción y actividades<sup>207</sup>:

**Línea de acción 1:** Reforma al marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la SECODAM.

**Actividades:**

- a. Diseño y elaboración de instrumentos y criterios específicos para las adquisiciones, arrendamientos, servicios y contratación de obras públicas, relacionadas con recursos provenientes de créditos externos;
- b. Establecimiento de foros para que todo los sectores de la sociedad participaran en la determinación del contenido de la reforma en cita;
- c. Acuerdos para consensuar el contenido del proyecto de las reformas y, en su caso, trabajar con legisladores en la mecánica de presentación ante el Congreso, y
- d. Evaluación y coordinación entre las dependencias y entidades de la APF, para la efectividad de las nuevas disposiciones, recabando la opinión de los sectores interesados.

**Línea de acción 2:** Reforma al Marco Jurídico, Institucional y Operativo para la debida actuación de la SECODAM.

**Actividades:**

- a. Expedición de ordenamientos;
- b. Reformas a ordenamientos vigentes e instrumentos normativos de las adquisiciones y obras, y

Además de las líneas de acción y de las actividades señaladas, la Comisión tenía previsto llevar a cabo, entre otras, las siguientes líneas estratégicas.

**Línea Estratégica 1:** Mejorar los procesos y servicios públicos en la APF, para lo cual, estaba previsto llevar a cabo entre otras medidas, las siguientes:

- i. Una mejora regulatoria interna en la APF,
- ii. Investigación de mejores prácticas anticorrupción,
- iii. Fortalecimiento del control interno de la APF, y
- iv. Un nuevo enfoque de los órganos internos de control,

**Línea Estratégica 2:** Desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal, implementando entre otras actividades, las que a continuación se indican:

- i. Formación y capacitación de los servidores públicos,
- ii. Instauración del servicio profesional de carrera,

---

<sup>207</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, [en línea] fecha de consulta 27 de agosto de 2015, disponible en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>

- iii. Inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores Públicos, y
- iv. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF

**Línea Estratégica 3:** Controlar y detectar prácticas de corrupción; para tal efecto, las medidas a instrumentar eran las siguientes:

- i. Inventario de áreas críticas en la Administración Pública Federal,
- ii. Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en las áreas críticas,
- iii. Sancionar las prácticas de corrupción,
- iv. Aplicar sanciones a conductas indebidas, y
- v. Establecer la figura de usuario simulado,

**Línea Estratégica 4:** Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción, mediante el desarrollo de las siguientes acciones:

- i. Lograr acuerdos y compromisos concretos de acción con grupos y sectores de la sociedad,
- ii. Promover la integridad en la acción pública y en los particulares, a fin de reducir la corrupción en actividades económicas o administrativas,
- iii. Promover y apoyar con los sectores mecanismos de mejora en áreas con opacidad y discrecionalidad, y
- iv. Transparentar los procesos de licitación, con énfasis en las instituciones con altos montos de recursos asignados, para la contratación de bienes, servicios y obras públicas.

Mediante Acuerdo, en diciembre de 2011, se abrogó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal<sup>208</sup>, como una comisión intersecretarial de carácter permanente.

### **3.3.3.- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.**

La única definición de corrupción que ha establecido la autoridad en materia de contrataciones públicas, en este caso la Secretaría de la Función Pública, fue plasmada en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, la definió como la “conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la

---

<sup>208</sup> Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo* por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, 19 de diciembre de 2011.

ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos”.

En dicho Programa se reconoció “transitar de una cultura de la corrupción a una cultura de la legalidad, la transparencia y la honestidad”. Es decir, el antecedente de la creación de este mecanismo no fue preventivo, sino reactivo al ambiente que se sentía en cuanto a los niveles elevados de corrupción.

Este programa tuvo el carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, con la intención de generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad.

Además su formulación estuvo en relación con el cumplimiento a los compromisos adoptados por el gobierno federal en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

En la implementación del Programa, se establecieron diversos objetivos, calificados como estratégicos, que corresponden a los ejes institucionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, a saber:

- Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.
- Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.
- Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.
- Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.
- Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

#### **3.3.4.- Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal.**

La Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal FECCSPF, fue creada mediante el Acuerdo Numero A/107/04, expedido por el Procurador



General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de agosto de 2004, siendo adscrita a la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia mediante Acuerdo A/151/04 del C. Titular de la Institución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de diciembre de 2004<sup>209</sup>.

Esta Fiscalía viene a representar otro de los esfuerzos realizados, con el claro propósito de establecer un mecanismo específico para abatir la corrupción en la Administración Pública Federal, y de conformidad a uno de los Considerandos, dicha instancia se constituyó teniendo en consideración el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, que establecía en su apartado V, como objetivo específico:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como impulsar la mejora en la calidad de la gestión pública,
- Controlar y detectar prácticas de corrupción, así como sancionar las mismas, y
- Revisar la normatividad de aquellos procesos en los que se tenía contacto directo con la ciudadanía, a efecto de simplificarla, mejorarla y modernizarla, para abatir la discrecionalidad.

En adición al considerando anterior, también consideraba los siguientes argumentos:

- Combatir los actos de corrupción acordados en los foros internacionales, organizados por la OCDE, la OEA, la ONU, el Grupo de Estados contra la Corrupción (dependiente del Comité de Ministros del Consejo de Europa) y el Banco Mundial,
- Dar cumplimiento a los acuerdos establecidos en: la Convención de la OCDE para combatir el cohecho de los servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>210</sup>;

A efecto de atender los considerandos señalados, de conformidad al Acuerdo en comento, se otorgaron al Titular de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal, las siguientes atribuciones para el cumplimiento de sus funciones:

- 1.- Investigar y perseguir delitos relacionados con actos de corrupción en el servicio público federal, que se traduzcan o tengan como objetivo, un beneficio o ventaja indebidos para su autor o para otro; así como los relativos al cohecho a servidores públicos extranjeros previsto en el artículo 222 Bis del Código Penal Federal.

<sup>209</sup> Procuraduría General de la República, [en línea] fecha de consulta 22 de agosto de 2015, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Unidades-Especializadas/ueidcspaj/Paginas/default.aspx>.

<sup>210</sup> Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 02 de agosto de 2004, [en línea] fecha de consulta 22 de agosto de 2015, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

- 2.- Investigar los delitos del fuero federal materia de su competencia y del orden común, en los que, por conexidad, ejerza la facultad de atracción.
- 3.- Apoyarse en todas las unidades administrativas o especializadas u órganos desconcentrados de la institución, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo A/070/03 del Procurador General de la República; para que cuando estas sean requeridas remitan las indagatorias respectivas para su prosecución,
- 4.- Conocer de los delitos relacionados con corrupción en los que participen servidores públicos con miembros de la delincuencia organizada, y
- 5.- Recibir de las unidades administrativas u órganos desconcentrados aviso de inicio de averiguaciones previas posiblemente relacionadas con actos de corrupción.
- 6.- Instrumentar las medidas pertinentes y necesarias para el debido cumplimiento del Acuerdo en cita<sup>211</sup>.

Esta Fiscalía Especial tiene por objeto investigar delitos relacionados con actos de corrupción en el servicio público federal, que se traduzcan o tengan como objetivo un beneficio o ventaja indebidos para su autor o para otro, así como los relativos al cohecho a servidores públicos extranjeros, previsto en el artículo 222 Bis del Código Penal Federal.

Asimismo, mediante oficio circular 026/2005 suscrito el 2 de marzo de 2005, por el C. Subprocurador de Investigación Especializada en Delitos Federales, dirigido a las unidades administrativas de su adscripción, se estableció la competencia delimitada de la FECCSPF, encomendándole investigar actos de corrupción en el servicio público federal tipificados en el Código Penal Federal tales como:

- Ejercicio Abusivo de Funciones (Artículo 220)
- Tráfico de Influencia (Artículo 221)
- Cohecho (Artículo 222)
- Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros (Artículo 222 Bis)
- Peculado (Artículo 223)
- Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224)

Esta Fiscalía es otra expresión clara que se ha llevado a cabo para el combate a la corrupción, mediante la Constitución de Unidades Administrativas o Instituciones específicos para tal efecto. Para fines de la presente investigación, es más que suficiente enunciar la instauración de dicha Fiscalía, como otro de los antecedentes que han adquirido cuerpo, esto es, que han dado origen a una institución específica para efectos de combate a la corrupción.

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

### 3.3.5.- Secretaría de la Función Pública.

En el año 2003, se reformó una vez más la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; modificando el nombre a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el actual de Secretaría de la Función Pública (SFP). Ese nuevo marco normativo otorgó a la SFP facultades no sólo en materia de contratación pública, sino en desarrollo administrativo, recursos humanos, gobierno electrónico, patrimonio inmobiliario federal, fiscalización del gasto, control interno y responsabilidades administrativas. Así, su marco de actuación se establecía conforme a los siguientes instrumentos:



Aunado a dicha reforma, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; y se modificaron las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y de Planeación.

En mayo del año siguiente, se publicó la nueva Ley General de Bienes Nacionales, la cual tuvo por objeto establecer:

- Los bienes que constituyen el patrimonio de la nación.
- El régimen de dominio público de los bienes de la federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.

- La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles.
- Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquellos regulados por leyes especiales.

En 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en mayo de 2007 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que entre sus objetivos trajo como consecuencia la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. En 2009 se logran concretar las reformas a dicha Ley, lo que implicó una nueva estructura orgánica, para promover el desarrollo, modernización y mejora de la gestión de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la realización de programas para el mejoramiento de la gestión administrativa y la simplificación y automatización de procesos, trámites y servicios.

En la nueva estructura de esa Secretaría, destacaba la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, la cual fue creada para tener la posibilidad de realizar auditorías específicas a este tipo de obras, estableciendo entre sus atribuciones la de ordenar y realizar en forma directa, o a través de especialistas externos, auditorías, visitas de inspección y verificaciones de calidad a las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que lleven a cabo las dependencias, las entidades, la Procuraduría y los fideicomisos públicos no paraestatales, a fin de garantizar la eficacia en la realización de obras públicas.

Asimismo, con el objetivo de contar con una política integral en materia de contrataciones públicas, el Reglamento creó la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas que proponía la expedición de normas de carácter general respecto a la planeación, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma que contraten las dependencias, las entidades y la Procuraduría.

Además, se creó la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, que diseñaba la política sobre contrataciones, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez, que como versa en el artículo 134 constitucional, asegura las mejores condiciones para el Estado.

Finalmente, y por lo que se refiere a la materia de contrataciones públicas se creó la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, la cual entre

otras cuestiones debe resolver, en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, las inconformidades que formulen los particulares y el procedimiento de conciliación.

En el mes de agosto de 2011, la estructura orgánica básica de la Secretaría nuevamente se modificó, con motivo de la implementación de medidas de austeridad y disciplina del gasto en la APF, se realizaron diversas acciones orientadas a reducir su estructura y mejorar sus procesos, teniendo a discusión la eliminación de dicha Secretaría. La intención era ahorrar 1,400 millones de pesos que costaba la estructura central de la secretaría, por las presiones presupuestales creadas por la crisis económica global de 2008.

Sin embargo, esto no sucedió pero los cambios al interior de la Secretaría fueron solamente de denominación de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normativa por la de Subsecretaria de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, así se englobaban los temas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de contrataciones públicas.

La primera, estaba a cargo por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y la Dirección General de Denuncias e Investigaciones; y la segunda por las Unidades de Normatividad de Contrataciones Públicas, Unidad de Política de Contrataciones Públicas y por la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.

#### **3.3.5.1. Procedimiento de responsabilidad administrativa**

En términos del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública, el titular del Órgano Interno de Control o el titular del área de responsabilidades aplicarán el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto

Este procedimiento se instruye con base en acto de autoridad debidamente fundados y motivados, y con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, por disposición expresa del artículo 47 de la Ley Federal señalada, y en armonía con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad,

la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consisten en:

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión temporal.
- Destitución del puesto.
- Sanciones económicas.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

La amonestación es una corrección disciplinaria la cual advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

La amonestación privada se refiere a la llamada de atención que hace el superior jerárquico del sancionado, en privado, e informara a los Órganos Internos de Control o a la Secretaría de la Función Pública, así como al área de recursos humanos para que quede constancia en el expediente personal del servidor público. Por su parte, la amonestación pública se refiere a la llamada de atención que hace el superior jerárquico del sancionado frente a por lo menos dos testigos, respecto de la acción u omisión ilegal y la necesidad de guardar un cuidado especial hacia el futuro, al igual que la privada, se informa y envía a las unidades mencionadas.

La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña, sin goce de sueldo. Existen dos tipos de suspensión: de naturaleza correctiva y sancionadora que va de 3 días a un año. Y la segunda, es preventiva, que técnicamente no es una sanción, y comúnmente se recurre a ella cuando conviene separar temporalmente del empleo, cargo o comisión al servidor para concluir con las investigaciones o continuar con las mismas.

La destitución es la sanción que se aplica al servidor público responsable y deja sin efectos la relación jurídico-laboral con la Administración Pública Federal. Esta sanción aplica tanto para los trabajadores de base como a los de confianza.

La sanción económica es aquella donde el servidor público tiene la obligación de pagar a la Tesorería de la Federación un importe, calculado en salarios mínimos hasta en tres tantos, por la comisión de conductas que causen daños y perjuicios o por la obtención indebida de

beneficios económicos, que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.

La Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo disciplinario, procederá al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas.

La sanción administrativa de inhabilitación que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno, que tiene como efectos desde 6 meses hasta 20 años de inhabilitación.

### **3.3.6.- Situación actual de la Secretaría de la Función Pública.**

En el contexto de reformas propuestas por el Ejecutivo Federal, específicamente con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, se estipuló la derogación del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, según del artículo Transitorio Segundo del Decreto que Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Decreto en comento menciona que la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Mientras tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo Transitorio, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del Decreto.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del Decreto.

En este contexto, la Secretaría de la Función Pública se convierte en una dependencia en “proceso de desaparición o extinción” que en su momento fue dirigida por un encargado de despacho, el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, aun cuando hoy tiene un Titular nombrado por el Presidente, su estatus es el mismo, sigue en el limbo.

Lo preocupante es que la dependencia carece de un papel regulador, normativo y sancionador, con metas y objetivos claros, así como de una función esencial, aunque las funciones y facultades contenidas en más de 20 leyes federales, así como en múltiples ordenamientos normativos federales, se mantienen intactas.

Mientras, se encuentra en espera de otro órgano o institución que la sustituya en sus funciones esenciales, como lo es el combate a la corrupción.

### **3.3.7.- Diseño de la Comisión Nacional Anticorrupción.**

El único esfuerzo deliberado que se ha realizado en México para crear un ente o mecanismo para combatir la corrupción, fue en el año 2000, con la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública, que como se señaló, era presidida por el Secretario de la SECODAM e integrada por los titulares de las diversas dependencias y entidades del sector público, y sus acciones, se orientaban fundamentalmente hacia el ámbito de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, aun cuando de manera marginal, estaba considerada la participación de la iniciativa privada, acotando su intervención a la emisión de opiniones, cuando éstas se le solicitaran de manera expresa.

Antes de hacer referencia a la creación de la Comisión Anticorrupción, que fue propuesta por el Ejecutivo Federal en el año de 2012, y que el Senado aprobó para su constitución con carácter de ente constitucional autónomo, cabe señalar que de acuerdo a la exposición de motivos de la Iniciativa que crea la Comisión Nacional Anticorrupción, en el mundo existen alrededor de 98 agencias especializadas en el combate a la corrupción y estas agencias u



órganos encargados, están conformadas de acuerdo a los cuatro modelos siguientes: 1) Agencias Anticorrupción especializadas en la prevención, 2) Agencias Anticorrupción especializadas en la aplicación de la ley, 3) Agencias Anticorrupción con facultades preventivas y poder de aplicar la ley, y 4) Agencias Anticorrupción Híbridas.

En 2012, Senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), sometieron a consideración del Congreso de la Unión, la Iniciativa para constituir la Comisión Nacional Anticorrupción como un órgano de carácter estrictamente técnico y profesional, teniendo como punto de partida el planteamiento que Enrique Peña Nieto, vertió en su libro intitulado “México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados”<sup>212</sup>, en el cual, señalaba que “el gobierno debe poner el ejemplo y ser el principal promotor de prácticas que inhiban la corrupción (...) Un punto que no podemos dejar de lado es la asignación clara de responsabilidades en todos los niveles gubernamentales para que los funcionarios deshonestos sean sancionados y los ineficaces sean relevados de su cargo. La rendición de cuentas tiene que ser una obligación, un proceso cotidiano e institucionalizado en toda la administración y para todo servidor público. Es ente sentido, un Estado eficaz es necesariamente un Estado transparente y abierto, un Estado observado, evaluado y fiscalizado.”

En adición al planteamiento anterior, Peña Nieto, en la obra citada, postula que “para dar buenos resultados, el ejercicio de gobierno debe perseguir en todo momento la mayor eficiencia y rentabilidad social de sus acciones, es decir, hacer más con menos. Para ello, es necesario fortalecer a los órganos de fiscalización, tanto federales como estatales, para vigilar el uso y destino de los recursos, y se apliquen las sanciones correspondientes cuando se haga necesario.”<sup>213</sup>

Por su parte, el grupo de legisladores referido, expone que ellos al igual que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, comparten que la corrupción es consecuencia de un sistema de controles ineficaces, por lo que consideran que una Comisión Nacional Anticorrupción debe considerar metas que sean plenamente medibles, alcanzables, relevantes, temporales y específicas, por lo que es necesario establecer criterios de evaluación en el desempeño de su tarea.

---

<sup>212</sup> Enrique Peña Nieto, *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Grijalbo/Mondadori, México, 2011, p. 55

<sup>213</sup> *Ibíd.*, p. 54

En este orden de ideas, los legisladores en su iniciativa señalan que para hacer frente a los actos de corrupción en el país, deben llevarse a cabo, básicamente las siguientes reformas:

1. *Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción. Esto asegura que tanto los actos de corrupción como las responsabilidades administrativas y penales que se deriven serán iguales en todo el país. Además, esta disposición permitirá dar plena vigencia y efectividad a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual México es parte. La aplicación de dicha normativa corresponderá tanto a la Federación como a los estados y al Distrito Federal;*
2. *Crear la Comisión Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Se le dotará en la Ley de la facultad de atracción para conocer casos de los Estados y Municipios. Puesto que esta Comisión será la responsable de determinar e imponer las responsabilidades administrativas por actos de corrupción, resulta necesario reformar la fracción XXIX-H del artículo 73 para eliminar la facultad que tienen los tribunales de lo contencioso administrativo en la materia;*
3. *Se establece que la Comisión Nacional sea autónoma y cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios; con esta medida se busca que dicha instancia cuente con todos los elementos para garantizar su independencia, y que de esta manera realice su trabajo de forma profesional e imparcial;*
4. *Para precisar las normas de conducta y actuación que la Comisión deberá seguir en su tarea, en esta reforma se introduce una serie de principios, que está obligada a seguir: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;*
5. *La Comisión, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, estará también facultada para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo; en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público así como el estado de derecho. En este sentido, podrá formular recomendaciones –ya sean particulares o de carácter general– para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción;*
6. *La Ley establecerá que la Comisión Nacional Anticorrupción podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción en trámites menores;*
7. *En estos casos, la Ley establecerá el mecanismo para el registro de los Reportes Ciudadanos, su verificación y su publicación en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. La Comisión remitirá los casos a las autoridades competentes y si su magnitud o relevancia lo ameritan podrá pedir mayor información sobre el caso o atraerlos para investigar y, en su caso, sancionar directamente;*
8. *En la Ley se preverá que la Comisión Nacional Anticorrupción no estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian, se promoverán la colaboración y los eventos simulados, y se penalizarán las demandas frívolas;*
9. *La Comisión Nacional Anticorrupción se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables;*

10. *La Comisión contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública;*
11. *La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada; para asegurar la continuidad de los trabajos así como la “memoria institucional” y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno; para tal efecto, el nombramiento de los primeros comisionados se realizará en periodos de tiempo diferentes, según se dispone en un artículo transitorio especialmente destinado a este fin;*
12. *En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se propone que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado –o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se encuentre reunido— podrán objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento;*
13. *También se propone un régimen de incompatibilidades para que los comisionados – durante su encargo— no puedan ocupar otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin percibir remuneración alguna. Para garantizar la plena autonomía e independencia de los comisionados, éstos sólo podrán ser removidos por las causas graves establecidas en la ley;*
14. *Las sanciones impuestas por la Comisión Nacional Anticorrupción podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito establezca el Poder Judicial de la Federación. El procedimiento sancionador que establezca la Ley Federal Anticorrupción deberá ser diseñado como un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso. La Ley determinará el procedimiento para la aplicación de las sanciones, las cuales pueden consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (no con cargo al erario público), suspensión, destitución, dar vista al Congreso de la Unión para Juicio Político y realizar recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal según corresponda;*
15. *La Ley también preverá que cuando las investigaciones se encuentren en curso, la información que posea la Comisión será reservada hasta que la investigación concluya. En casos de interés nacional y respecto a los cuales ya exista información pública, la Comisión podrá comunicar a la opinión pública los avances de la investigación;*
16. *Se faculta a la Comisión Nacional para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en los términos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Política; la intención es que dicha Comisión pueda defender su esfera de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos –ya sean federales o estatales— así como denunciar la posible inconstitucionalidad de una norma –ya sea una ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República—, pero restringido a su ámbito de competencia: es decir, relacionados exclusivamente con el combate a la corrupción;*
17. *En caso de que la Comisión encuentre actos presumiblemente constitutivos de delito deberá dar vista al Ministerio Público –ya sea federal o estatal—, y podrá actuar como una instancia coadyuvante. También se prevé que en los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;*
18. *Se contempla que se establezca claramente en la normativa penal federal los delitos relativos a actos de corrupción, previéndose asimismo la posibilidad del decomiso y la*

- privación de la propiedad de los bienes que se hayan adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos;*
- 19. Con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, se establecen las bases para que la Comisión coordine sus acciones con la entidad superior de fiscalización establecida en el artículo 79 constitucional; con esta medida se busca corregir algunos efectos de la fragmentación del sistema de fiscalización y rendición de cuentas, y fortalecer todo el esquema de prevención y combate a la corrupción;*
  - 20. Se propone la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República;*
  - 21. Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración;*
  - 22. Se propone que dicho Consejo Nacional por la Ética Pública también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;*
  - 23. Se establece la obligación de que los Estados y el Distrito Federal establezcan sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía y personalidad jurídica y patrimonio propios; y*
  - 24. Las comisiones anticorrupción de las entidades federativas contarán con las atribuciones que disponga la Ley Federal Anticorrupción, así como las normas de carácter estatal respectivas.*

La creación de la Comisión ha pasado por diversas iniciativas, sin embargo, el 13 de diciembre del año pasado, la Cámara de Senadores aprobó el Decreto que modifica los artículos 73, 109, 113, 114 y 116 de la CPEUM con objeto de otorgar facultades al Congreso General para expedir la Ley General en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción, ordenamiento a través del cual se regulará el funcionamiento y organización del órgano responsable de combatir la corrupción a nivel federal y de las entidades federativas.

En esa ley se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de -como dice el texto actual y reformado del artículo 113 de la CPEUM- salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones, y se establecerán las responsabilidades, sanciones administrativas y procedimientos que deriven de hechos calificados como corrupción.

Las atribuciones del nuevo órgano serán prevenir, investigar y sancionar las responsabilidades administrativas que deriven de hechos que la ley califique como actos de corrupción cometidos por servidores públicos de la Federación, personas físicas o morales privadas que resulten involucradas o beneficiadas en esos hechos, será competente para conocer, por la vía de atracción, hechos que sean competencia de las entidades federativas y los municipios, se le otorga la categoría de organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Tarea primordial de este organismo será desarrollar programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como impulsar la cultura de la legalidad. Por su parte, las entidades federativas, como consecuencia de esta reforma tienen la obligación de crear órganos especializados con plena autonomía para aplicar la ley anticorrupción, formar parte del sistema nacional de combate a la corrupción, coordinarse en las acciones de procuración de justicia, transparencia, acceso a la información y fiscalización superior y algo relevante, la Federación y las entidades deberán crear fiscalías especializadas para investigar y perseguir los delitos de corrupción.

Además, tendrán que establecer órganos especializados anticorrupción en un plazo no mayor de 90 días después de que entre en vigor la Ley General y a más tardar en un año, tienen que aprobar una serie de reformas legales necesarias para prevenir y reducir los riesgos de corrupción en materia de contratación, mejora regulatoria, simplificación de trámites y de procesos gubernamentales, servicio profesional de carrera, administración de recursos humanos, y sobre todo, para fortalecer la honestidad, la profesionalización, especialización y evaluación de los servidores públicos.

Según la OCDE, entre las principales razones para que un país decida optar por la creación de una institución anticorrupción se encuentran:

- Establecer un organismo que esté por sí mismo blindado contra la corrupción y la intromisión política;
- Resolver los problemas de coordinación del sistema de múltiples agencias mediante la integración vertical; y,
- Centralizar toda la información y la labor de inteligencia necesarias para asegurar el liderazgo en el esfuerzo anticorrupción<sup>214</sup>.

---

<sup>214</sup> Jaime Edna, Eréndira Avendaño y Mariana García, *¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción*, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2012, p. 5, [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA\\_CUAD\\_IMIC-LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_CUAD_IMIC-LOW.pdf).

### 3.3.8. Sistema Nacional Anticorrupción.

El 27 de mayo de 2015, el presidente de la República Enrique Peña Nieto promulgó una reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción<sup>215</sup>, en la cual los puntos importantes de dicha reforma, fueron los siguientes:

- a. Los servidores públicos estarán obligados a presentar su declaración patrimonial y de conflicto de interés.
- b. El plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves se amplía de 3 a 7 años.
- c. Establece y articula un sistema nacional en donde el desempeño de los servidores públicos estén apegados a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Asimismo este sistema estará conformado por un Comité Coordinador integrado por:
  - Auditoría Superior de la Federación.
  - Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
  - Fiscalía para el Combate a la Corrupción.
  - Secretaría de la Función Pública.
  - Consejo de la Judicatura Federal.
  - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
  - Un representante del comité de participación ciudadana.
- d. Las facultades del Comité son: diseñar y promover políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos; prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, con especial atención a las causas que los generan.
- e. Anualmente el Comité presentará un informe sobre sus avances y la aplicación de políticas y programas. Emitirá recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento para la prevención de la corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.
- f. Fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, para realizar auditorías en tiempo real, es decir, cuando el ejercicio fiscal está en curso, y no sólo eso, también se podrán efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores y vigilar el destino final de participaciones federales que reciben los estados y municipios, tal como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados. Asimismo, se podrán supervisar los gastos de la deuda pública que contratan los gobiernos locales, siempre y cuando sea garantizada por la Federación.
- g. Crea un nuevo esquema de justicia administrativa, el cual impondrá sanciones a servidores públicos y particulares que cometan faltas administrativas graves, dotado de un alcance transexenal. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- h. Los estados deben crear sistemas locales anticorrupción.

---

<sup>215</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015.

- i. Propone fortalecer la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción. De acuerdo a esta reforma el Senado de la Republica ratificara el nombramiento titular de la Secretaria de la Función Pública, en donde los responsables del control interno de los organismos autónomos tendrán que ser designados por la Cámara de Diputados.
- j. Faculta al Congreso de la Unión para expedir en un plazo máximo de un año la Ley General que establezcan las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.
- k. Se contempla un esquema preventivo para que las autoridades competentes cierren cualquier espacio a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad, corrigiendo los procedimientos y los entornos donde la corrupción haya sido observada de manera sistemática.
- l. Propone la creación de un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

## **Conclusiones.**

Con base a la información expuesta en los tres capítulos anteriores, y a manera de síntesis, se relacionan los siguientes aspectos.

### **Capítulo Primero:**

El estudio de la corrupción ha sido abordado desde diferentes contextos históricos, políticos, económicos y sociales, lo que ha implicado que se llegue a establecer una diversidad de publicaciones y análisis con múltiples teorías, manifestaciones, definiciones y clasificaciones.

La existencia de la corrupción no depende del nivel de desarrollo de los países, ni de regímenes de gobierno democráticos o no democráticos, en transición o en proceso de consolidación democrática; es un fenómeno que afecta a nivel internacional pero especialmente tiene un impacto (directo e indirecto) en la sociedad.

Este fenómeno es complejo, pero se nota aún más cuando se acota al tema de contratación pública, por ello es indispensable delimitarla al contexto actual para lograr una mejor comprensión de este tema. Para este trabajo se consideraron cinco elementos que caracterizan a la corrupción en contrataciones públicas:

1. Incumplimiento o trasgresión de una norma en una función asignada.
2. Obtención de un beneficio personal.
3. Acuerdos e intercambios entre sujetos en perjuicio de otros o de la propia Administración Pública.
4. Contiene un aspecto de racionalidad y voluntad.
5. Se da en un espacio de secrecía o discreción.

Así se tiene, que con base a estos elementos, el término corrupción remite a una específica y estrecha interacción entre al menos dos personas y las relaciones de éstos con determinados sujetos, que para efectos propios de la definición, adquieren el carácter de corrupto, corruptor y otros implicados, con la característica inherente de que sus arreglos se realizan en un ambiente de secreto o discreción en perjuicio del ámbito público.

En la corrupción en contratación pública, habrá ganadores y perdedores pero en última instancia, los perjudicados son los ciudadanos y la Administración Pública.



En las últimas dos décadas se han elaborado diversos estudios de carácter internacional y nacional para “medir” aspectos vinculados con los sectores público y privado con base en indicadores, índices y encuestas.

Los índices de corrupción se pueden dividir en dos tipos, los que utilizan información objetiva y los de información subjetiva. Los primeros tienen poca validez para medir la corrupción. Los segundos se basan en estudios empíricos a base de encuestas para interrogar a individuos acerca del nivel de corrupción y solamente ofrecen la percepción o la experiencia de los encuestados.

Aunque existen diversos estudios para medir la corrupción a nivel internacional, éstos pueden llegar a presentar una dificultad cuando por las diferencias culturales o lingüísticas entre países intenta extrapolarse.

Manifiestamente, no existe un indicador único y ampliamente aceptado que nos permita evaluar la dimensión del fenómeno de la corrupción, generando con ello la impresión de que es posible observarla pero no cuantificarla.

En cuanto a indicadores o índices en el tema de corrupción en las contrataciones públicas, no existe alguno a nivel internacional o nacional que permita “medir” el grado de corrupción, aunque se tenga la sensación de que cuanto más se estudia la corrupción más ardua e indescifrable se vuelve su comprensión, sin embargo, se pueden tomar como referencia los estudios establecidos.

La lucha anticorrupción es prácticamente un tema de todos los Gobiernos en todas las partes. En el ámbito internacional, se han creado diferentes instrumentos, para estudiar y buscar soluciones para prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción en su sentido más general, pero también en la contratación pública, como son:

<b>Instrumentos y mecanismos</b>	<b>Institución</b>	<b>Denominación del instrumento o mecanismo</b>
Convenciones.	Organización de los Estados Americanos.	Convención Interamericana contra la Corrupción.
	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.	Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.
	Organización de las Naciones Unidas.	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Instrumentos y mecanismos	Institución	Denominación del instrumento o mecanismo
Leyes modelos.	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.	Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la contratación pública de bienes, servicios y obras.
	Organización de los Estados Americanos.	Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas.
		Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.
Acuerdo de cooperación.	Organización Mundial del Comercio.	Acuerdo sobre Contratación Pública.
Estrategias.	Banco Mundial.	Asistencia a países que solicitan ayuda para reducir el nivel de corrupción. Investigación, análisis y asesoría a los países. Estrategias de Asistencia del País.
Normas.	Banco Mundial.	Norma de adquisiciones de bienes, obras y servicios distintos a los de consultoría con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial.
		Norma para la selección y contratación de consultores con préstamos del BIRF, créditos de la AIF y donaciones por Prestatarios del Banco Mundial.
Documentos.	Banco Interamericano de Desarrollo.	Documentos Estándar de Licitaciones para Bienes y Obras.
		Solicitud Estándar de Propuestas para Servicios de Consultoría.
Conferencias.	Transparencia Internacional, Banco Mundial, la OCDE y las Naciones Unidas.	Conferencia Internacional Anti-Corrupción.
Foros.	Organización de las Naciones Unidas.	Foro del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.
Organismos.	Red Interamericana de Compras Gubernamentales.	Mecanismo de cooperación técnica regional, relacionada con la regulación, gestión y modernización de las compras públicas en 32 países de América Latina y el Caribe.

Sólo las convenciones de la OEA, la OCDE y la ONU adquieren el carácter vinculante con la legislación nacional, las cuales México se ha comprometido a asumir los compromisos que de ellas surjan, aunque su medición o cumplimiento de los mismos no se dispone a la fecha.

## **Capítulo Segundo:**

La contratación pública al igual que la corrupción, conceptualmente no ha logrado un consenso en cuanto a su definición; la diversidad de factores que circunvalan a la contratación pública, la hace un término difícil de establecer. En el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante pero, con el interés general o bien común que persiguen.

El término de contratación pública, por su calificativo, evidentemente está inmerso en la esfera de lo público, es decir, del Estado, el Gobierno, los Poderes Constitucionales y de la Administración Pública.

Diversos organismos financieros y de asistencia técnica de carácter internacional, han utilizado diferente terminología para definir en forma implícita la contratación pública. Esta situación, también se ha reflejado en diversos países, como es el caso del nuestro, donde se han utilizado diferentes vocablos para conceptualizar de manera subyacente o de forma explícita, lo que comprende la contratación pública.

En México, la contratación pública, es un tema que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes que de ella emanan, en su artículo 134, dispone que los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los Órganos Político-Administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

En adición a lo anterior, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que se realicen, se adjudicarán o se 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.

Dicho precepto, también menciona que cuando las licitaciones 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.

A partir de la expedición de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas se amplió el universo de la contratación pública, ya no sólo correspondía al rubro de los aspectos vinculados a los egresos, es decir, a la compra, adquisición, arrendamiento y obra pública, sino que se consideraron aquellos instrumentos contractuales en donde el Estado es una de las partes, es decir, donde ejerce recursos económicos. Así se tiene que como parte de la misma, se incluyen los ingresos, que comprenden lo relativo a la enajenación de bienes muebles, y en algunos casos, de inmuebles, así como el otorgamiento de concesiones para la explotación de bienes y la prestación de servicios del dominio público, las autorizaciones, los permisos y las licencias.

La Secretaría de la Función Pública, aún establece en sus documentos normativos que las contrataciones públicas en México, incluyen las adquisiciones, la compra y arrendamiento de bienes, servicios, las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas situación que deja cercenado un concepto más amplio, dado que excluyen a las concesiones, autorizaciones, permisos y enajenaciones.

Los componentes de la contratación pública bajo la nueva concepción de una legislación anticorrupción en dicha materia, comprenden las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, enajenaciones, adquisición de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, servicios generales, profesionales de consultoría, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, asociaciones público-privadas.

### **Capítulo Tercero:**

De acuerdo al trabajo de Lanz Cárdenas y a la Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción con clave 11-0-27100-07-0059 de la Secretaría de la Función Pública, los mecanismos de control, fiscalización y disciplina, nunca han tenido en México el combate a la corrupción como tarea central, sistemática y esencial. Las acciones que hoy identificamos como preventivas y correctivas para la corrupción en el ámbito de la contratación pública, al menos en la Administración Pública Federal, en su origen no estaban diseñadas para tal propósito, sino en razón de controlar los recursos económicos y la legalidad de la actuación de los servidores públicos en su manejo.

En este capítulo, se comprueba que el orden jurídico nacional en materia de prevención y combate a la corrupción, ha incluido las recomendaciones emitidas por diversos organismos internacionales, para contar con las herramientas jurídicas que prohíben la corrupción en lo general, así como en lo particular en materia de contratación pública. Lo que ha conllevado a la publicación y promulgación de diversos instrumentos de prevención y combate a la corrupción en México.

En la Administración Pública Federal, el proceso de responsabilidades de los servidores públicos es la herramienta más importante que se tiene en el sistema actual para el combate y prevención de la corrupción, pero se trata de un procedimiento a través del cual se establecen sanciones a los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control y las áreas de responsabilidades, tienen las facultades para iniciar los procedimientos administrativos de sanción a los servidores públicos, mientras que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra Administración de Justicia de la PGR, es la encargada de conocer e investigar los actos de corrupción de servidores públicos en materia penal.

Apenas hace una década, no se contaba con órganos de fiscalización, evaluación, transparencia y rendición de cuentas suficientemente fortalecidos para avanzar en la lucha anticorrupción, sobre todo en el ámbito de la contratación pública.

El marco de lucha contra la corrupción, se ha diseñado y establecido un entramado institucional para prevenir, controlar y sancionar los actos vinculados con la corrupción, actualmente se rige por controles internos y externos. Los primeros por la Secretaría de la Función Pública (SFP) (hasta antes de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como por la Procuraduría General de la República (PGR). En el control externo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y las organizaciones de la sociedad civil (control ciudadano), aunque estas en menor grado.

Durante los últimos 30 años, la Administración Pública del Poder Ejecutivo Federal ha enfrentado a la corrupción sin una política integral que articule las acciones realizadas ante la sociedad y en los tres ámbitos de Gobierno. Por ejemplo, fue hasta 2008, con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, que se define por parte de la Secretaría de la Función Pública a la corrupción.

La normatividad reformada en la última década estuvo enfocada en promover más transparencia, acceso a la información y un control del gasto público a través de la fiscalización y la evaluación de los recursos, por un lado; y, la creación de instituciones garantes de esos derechos, así como la existencia de órganos de control interno y externo a la labor del Ejecutivo, por el otro. Lo anterior significó que desde la propia Administración Pública Federal se reconocía, ya que la corrupción estaba socavando a las instituciones; y que sólo mediante una renovación con apego a la legalidad y a los valores de la ética del servicio público podría generarse una transformación en la materia.

Se han logrado avances para el combate a la corrupción, como fueron la implementación de nuevas leyes y reformas federales en materia de adquisiciones, obra pública, responsabilidades de los servidores públicos, transparencia y acceso a la información, y anticorrupción en contrataciones públicas, así como la creación y ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación y el lanzamiento de los portales de obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sin duda, México ha realizado diversas acciones en la creación de instrumentos e instituciones encaminadas a fiscalizar, evaluar y transparentar la función pública, sin embargo, en la contratación pública persisten desafíos que deben ser afrontados para

disminuir este flagelo, llamado corrupción. A pesar de la modernización de la gestión pública, en materia de planeación y presupuesto, así como en transparencia y rendición de cuentas, en materia de contrataciones públicas perduran los escándalos sobre el abuso de los recursos económicos para beneficio de algunos y menoscabo del patrimonio de los ciudadanos.

La creación de nuevas normas e instituciones no se tradujo en mayor efectividad en el combate a la corrupción ni tampoco en una disminución en la percepción manifestada por los ciudadanos y la opinión pública, tal y como puede observarse en los índices e indicadores establecidos para tal fin. La razón principal, es que el modelo de control vigente presenta facultades y responsabilidades fragmentadas, lo cual dificulta la coordinación entre instituciones, y en algunos casos, las competencias de estas instituciones son insuficientes, lo que penosamente debilita las acciones.

La multiplicidad de connotaciones que se aplican con respecto a la contratación pública, han incidido en el diseño y expedición de una diversidad de normas que ha generado que no se logre un ordenamiento legal administrativo, de tipo armónico y unitario; impidiendo ello la configuración de una política integral en materia de prevención y combate a la corrupción y en la elaboración de indicadores e índices uniformes, que permitan la elaboración de un diagnóstico objetivo de los diferentes rubros o elementos que integran la contratación pública, así como para la formulación de un modelo o sistema de evaluación integral, que sirva para la definición de estrategias, y la instrumentación de una política de contrataciones gubernamentales con visión de Estado, o cuando menos de Gobierno, que influya positivamente en el crecimiento y en el desarrollo económico del país.

## **Recomendaciones.**

Es necesario articular este conjunto de instrumentos y mecanismos en un verdadero sistema coordinado, deliberado y coherente. En tanto no exista una coordinación efectiva entre éstos y las autoridades sancionatorias, el combate a la corrupción sea inocuo y fallido.

Podría decirse, que no quedan muchas más reformas o cambios que puedan agregarse al entramado administrativo-institucional anticorrupción y pro rendición de cuentas. Más bien, el combate y prevención de la corrupción en contrataciones públicas, debe estar enmarcado en la conducta y actuar responsable de quienes participan de manera directa e indirecta en los procedimientos de contratación, con apego a la norma, así como en la prevención del abuso, control y sanción de dichos actores. Por ello se recomienda lo siguiente:

- ✓ Incrementar la capacitación y formación al personal que participa en las contrataciones públicas, con el desarrollo de estudios técnicos y de posgrado como son Especialidades en Adquisiciones, y Obra Pública. De igual manera se propone instrumentar y crear una Maestría y un Doctorado en Contrataciones Públicas.

Una necesidad inaplazable es recuperar el prestigio de la función pública y de los encargados de las instituciones de la Administración Pública. Mientras no se logre comunicar que desde la Administración Pública se vela por el interés público, no habrá norma, institución ni sanción suficientes para cambiar la percepción de los mexicanos respecto al combate a la corrupción. Un paso es que las acciones que realiza la Administración Pública Federal, se centren en reconstruir la confianza en las instituciones, disminuyendo los niveles de impunidad, así como la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por último, es necesario que la sociedad ejerza su derecho de acceso a la información y más aún, el de rendición de cuentas. De lo contrario, los ciudadanos tendrán un papel meramente testimonial y, en los casos más perniciosos, servir de aval involuntario a las prácticas corruptas de servidores públicos y/o particulares.



## Anexo 1. Números y cifras de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

Las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, como una parte de la contratación pública, que han realizado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en términos monetarios, ha implicado una gran cantidad de recursos económicos destinados, así como también, un número amplio de procedimientos realizados.

La clasificación de la información que reporta la SFP por el rubro de Compras Gubernamentales es por tipo, carácter, objeto y medio. Por tanto, a continuación se desglosa la información de la siguiente manera:

- a) Tabla: **Número** de contratos por **tipo** de procedimiento.
- b) Gráfica **Número** de contratos por **tipo** de procedimiento.
- c) Tabla: **Monto** de contratos por **tipo** de procedimiento.
- d) Gráfica: **Monto** de contratos por **tipo** de procedimiento.
- e) Tabla: **Número** de contratos por **objeto** de contratación.
- f) Gráfica: **Número** de contratos por **objeto** de contratación.
- g) Tabla: **Monto** de contratos por **objeto** de contratación.
- h) Tabla: **Carácter** de los Procedimientos de contratación.
- i) Tabla: **Monto** de contratos por el **carácter** del procedimiento
- j) Tabla: **Número** de contratos por el **medio** del procedimiento.
- k) Tabla: **Monto** de contratos por el **medio** del procedimiento.

### Tipo de procedimiento

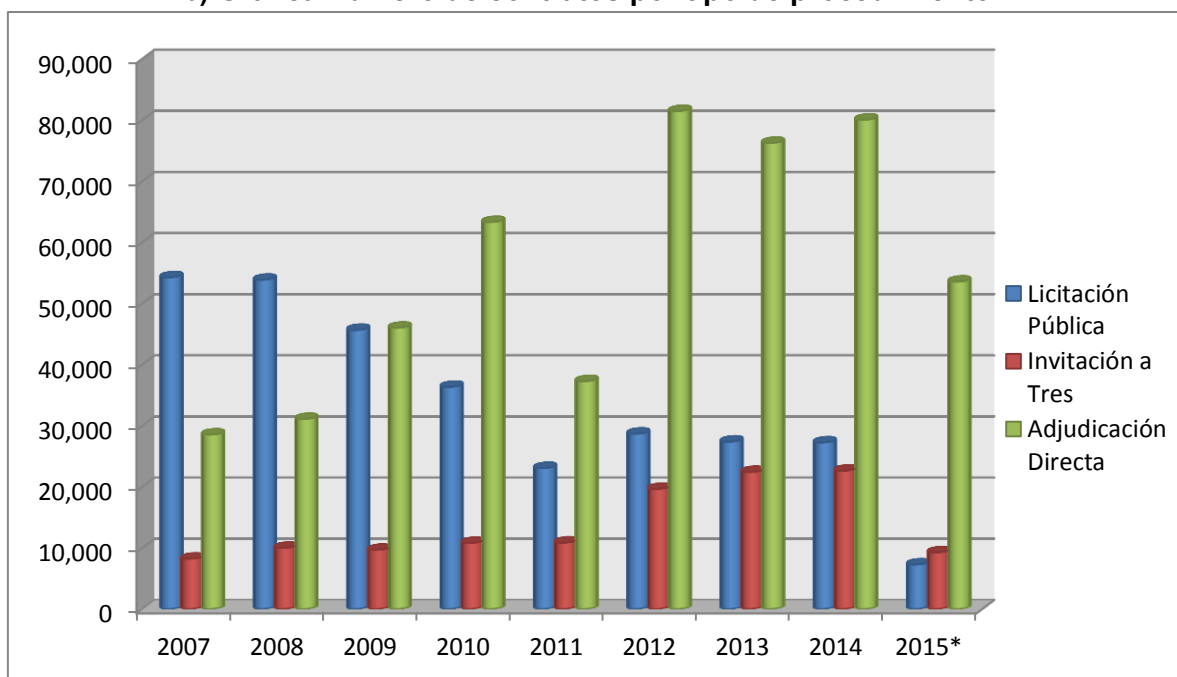
En este sentido, según cifras de la Secretaría de la Función Pública, el número de contratos realizados por los entes públicos del año 2007 a junio de 2015 en “compras gubernamentales”, ha significado una cantidad de 925,996 contratos. Los cuales, se registran en la siguiente tabla y gráfica.

a) Tabla: Número de contratos por tipo de procedimiento<sup>216</sup>

Año	Licitación Pública	Invitación a Tres	Adjudicación Directa	Total
2007	54,304	8,273	28,588	91,165
2008	53,898	10,046	31,132	95,076

<sup>216</sup> Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Secretaría de la Función Pública, *Compras Gubernamentales*, [en línea] consulta el 30 de julio de 2015, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/compras-gubernamentales/por-tipo-de-procedimiento.html>

Año	Licitación Pública	Invitación a Tres	Adjudicación Directa	Total
2009	45,699	9,722	46,055	101,476
2010	36,378	10,848	63,348	110,574
2011	23,103	10,904	37,320	71,327
2012	28,726	19,684	81,504	129,914
2013	27,417	22,456	76,302	126,175
2014	27,293	22,669	80,096	130,058
2015*	7,327	9,307	53,597	70,231
<b>Total</b>	<b>304,145</b>	<b>123,909</b>	<b>497,942</b>	<b>925,996</b>

b) Gráfica Número de contratos por tipo de procedimiento<sup>217</sup>

Por lo que se refiere al monto de los contratos realizados por las dependencias y entidades en dicho periodo, se tiene que éstos representaron la cantidad de 5, 025, 753.00 mdp, sin embargo, no se especifica que tipo de contrataciones representaron, pues en el tenor de que las compras representan alrededor del 8% del PIB nacional, resulta una cantidad inferior por el número de contratos y el periodo que se menciona.

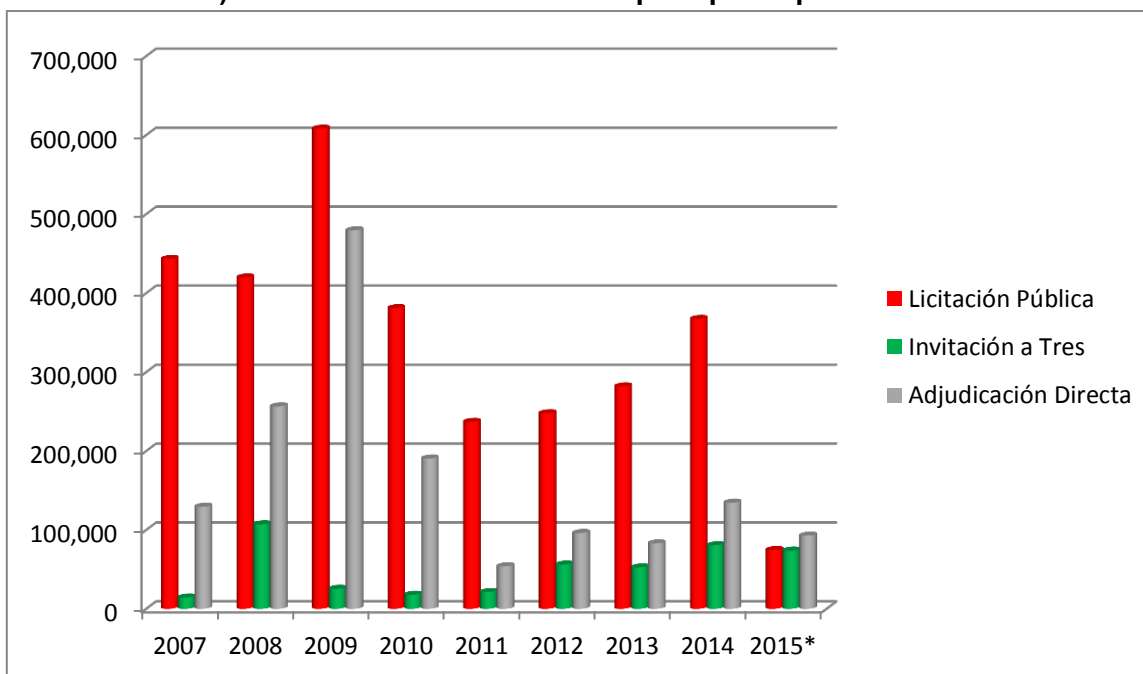
c) Tabla: Monto de contratos por tipo de procedimiento<sup>218</sup>

Año	Licitación Pública	Invitación a Tres	Adjudicación Directa	Total
2007	443,204	14,244	129,360	586,808
2008	419,734	107,016	256,555	783,306

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>217</sup> Ídem.<sup>218</sup> Ídem.

Año	Licitación Pública	Invitación a Tres	Adjudicación Directa	Total
2009	608,067	25,393	479,438	1,112,897
2010	380,959	17,785	190,534	589,278
2011	236,870	21,217	53,929	312,016
2012	247,792	56,054	96,054	400,647
2013	281,873	52,468	82,934	417,275
2014	367,294	80,527	134,537	582,358
2015*	74,580	73,804	92,784	241,168
<b>Total</b>	<b>3,060,373</b>	<b>448,508</b>	<b>1,516,125</b>	<b>5,025,753</b>

d) Gráfica: Monto de contratos por tipo de procedimiento<sup>219</sup>

### Objeto de la Contratación

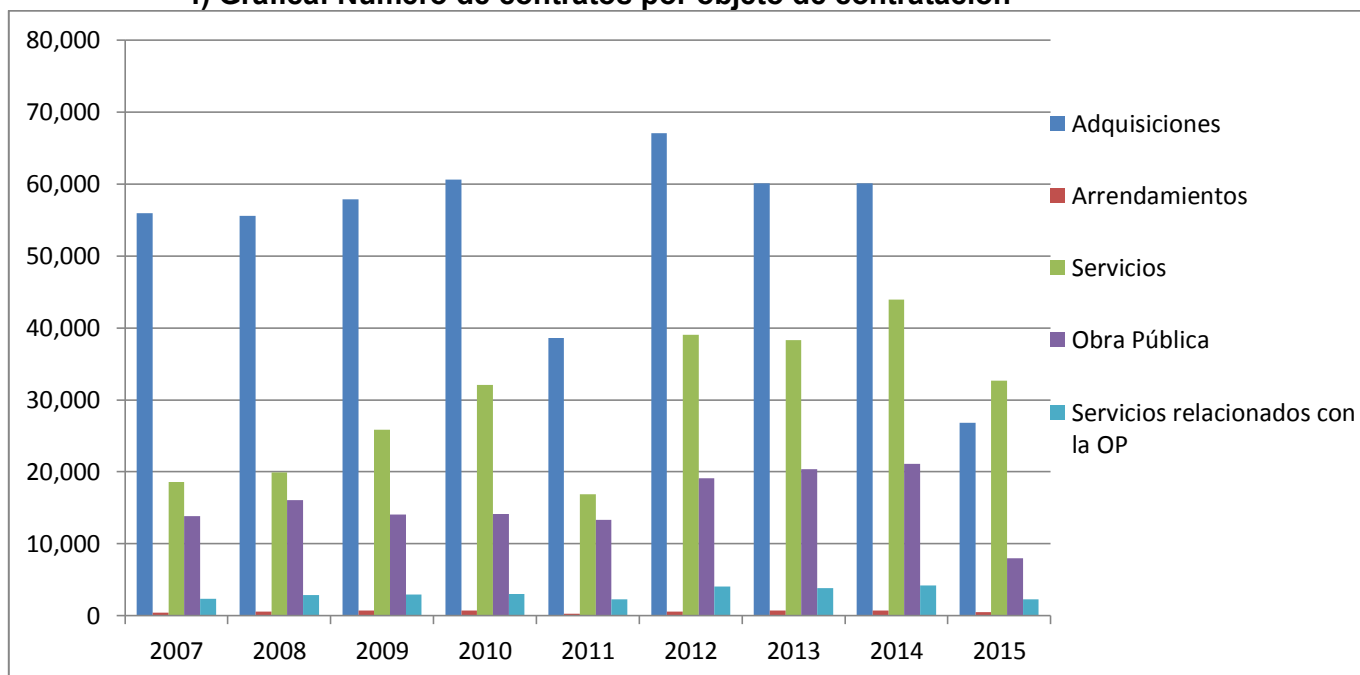
Los contratos realizados que reporta la SFP durante el periodo mencionado, comprenden el total de 925,996, por objeto de adquisición, arrendamiento, servicio, obra pública y servicios relacionados con la obra pública.

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>219</sup> Ídem.

e) Tabla: Número de contratos por objeto de contratación<sup>220</sup>

Año	Adquisiciones	Arrendamientos	Servicios	Obra Pública	Servicios relacionados con OP	Total
2007	55,957	411	18,605	13,840	2,352	91,165
2008	55,599	557	19,924	16,100	2,896	95,076
2009	57,902	710	25,868	14,085	2,911	101,476
2010	60,589	749	32,074	14,149	3,013	110,574
2011	38,620	267	16,846	13,292	2,302	71,327
2012	67,073	609	39,022	19,125	4,085	129,914
2013	60,091	712	38,322	20,367	3,802	126,175
2014	60,091	701	43,915	21,137	4,214	130,058
2015*	26,787	534	32,669	7,951	2,290	70,231
<b>Total</b>	<b>482,709</b>	<b>5,250</b>	<b>267,245</b>	<b>140,046</b>	<b>27,865</b>	<b>925,996</b>

f) Gráfica: Número de contratos por objeto de contratación<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Secretaría de la Función Pública, *Compras Gubernamentales*, [en línea] consulta el 30 de julio de 2015, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/compras-gubernamentales/por-objeto-de-la-contratacion.html>

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>221</sup> *Ídem*.

El monto de los contratos mencionados por tipo de contratación fue por la cantidad de \$5, 025, 044.00, que difiere de la cantidad por tipo de procedimientos.

**g) Tabla: Monto de contratos por objeto de contratación<sup>222</sup>**

Año	Adquisiciones	Arrendamientos	Servicios	Obra Pública	Servicios relacionados con OP	Total
2007	171,246	58,157	138,302	210,776	8,328	586,808
2008	380,808	17,625	152,586	219,623	12,663	783,306
2009	632,845	16,666	192,374	261,331	9,682	1,112,188
2010	212,307	5,125	168,365	193,531	9,949	589,278
2011	123,334	963	67,636	112,269	7,815	312,016
2012	166,964	1,550	72,954	152,524	6,655	400,647
2013	142,470	2,725	85,161	180,262	6,657	417,275
2014	158,656	7,927	149,040	249,168	17,568	582,358
2015*	64,709	843	85,033	86,786	3,798	241,168
<b>Total</b>	<b>2,053,339</b>	<b>111,581</b>	<b>1,111,451</b>	<b>1,666,270</b>	<b>83,115</b>	<b>5,025,044</b>

### Carácter de la Contratación

El carácter de la licitación pública, así como de los procedimientos de contratación por invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, de conformidad al artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son nacionales, internacionales bajo la cobertura de los tratados internacionales e internacionales abiertas.

De este modo, según cifras de la SFP, a fecha del 30 de junio de 2015, se han realizado procedimientos de contratación nacionales e internacionales, aun cuando no especifica cuántos procedimientos internacionales se realizaron bajo la cobertura de los tratados de libre comercio, la cantidad de dichos actos corresponde a un total de 925, 996 procedimientos, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

**h) Tabla: Carácter de los Procedimientos de contratación<sup>223</sup>**

Año	Licitación Pública		Invitación a Tres		Adjudicación Directa		Total
	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	
2007	35,958	18,346	6,675	1,598	25,899	2,689	91,165
2008	37,556	16,342	8,410	1,636	28,285	2,847	95,076
2009	31,440	14,259	8,235	1,487	42,608	3,447	101,476
2010	26,097	10,281	9,482	1,366	58,620	4,728	110,574
2011	17,131	5,972	9,676	1,228	33,590	3,730	71,327
2012	20,340	8,386	17,187	2,497	75,978	5,526	129,914
2013	20,702	6,715	19,332	3,124	69,666	6,636	126,175

<sup>222</sup> Ídem.

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>223</sup> Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Secretaría de la Función Pública, *Compras Gubernamentales*, [en línea] consulta el 30 de julio de 2015, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/compras-gubernamentales/por-caracter-de-contratacion.html>

<b>2014</b>	19,989	7,304	19,821	2,848	71,754	8,342	<b>130,058</b>
<b>2015*</b>	5,600	1,727	8,344	963	50,209	3,388	<b>70,231</b>
<b>Total</b>	<b>214,813</b>	<b>89,332</b>	<b>107,162</b>	<b>16,747</b>	<b>456,609</b>	<b>41,333</b>	<b>925,996</b>

El monto de los recursos ejercidos por el carácter de contratación de los procedimientos, en el periodo comprendido de 2007 a 2015 fue por la cantidad de \$5, 025, 755, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

**i) Tabla: Monto de contratos por el carácter del procedimiento<sup>224</sup>**

Año	Licitación Pública		Invitación a Tres		Adjudicación Directa		Total
	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional	
<b>2007</b>	159,393	283,811	10,668	3,577	55,077	74,283	<b>586,808</b>
<b>2008</b>	218,510	201,224	98,546	8,470	159,449	97,106	<b>783,306</b>
<b>2009</b>	357,897	250,171	16,709	8,684	370,942	108,495	<b>1,112,897</b>
<b>2010</b>	292,748	88,210	14,411	3,374	108,630	81,904	<b>589,278</b>
<b>2011</b>	128,799	108,071	19,451	1,767	43,798	10,131	<b>312,016</b>
<b>2012</b>	170,047	77,744	48,984	7,070	73,842	22,959	<b>400,647</b>
<b>2013</b>	211,407	70,466	49,729	2,739	65,387	17,547	<b>417,275</b>
<b>2014</b>	235,879	131,414	72,864	7,664	106,026	28,512	<b>582,358</b>
<b>2015*</b>	53,259	21,322	71,484	2,320	75,779	17,005	<b>241,168</b>
<b>Total</b>	<b>1,827,939</b>	<b>1,232,433</b>	<b>402,846</b>	<b>45,665</b>	<b>1,058,930</b>	<b>457,942</b>	<b>5,025,755</b>

### Medio de los procedimientos

De acuerdo al artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los medios por los cuales se realizan las licitaciones públicas son presenciales, electrónicos y mixtos. En este sentido, los procedimientos de licitación a través de los tres medios establecidos por dicha Ley fueron un total de 527, 735. De los cuales, el medio más utilizado para la licitación pública fue el mixto; para la invitación el electrónico; y para la adjudicación directa el presencial. Para mayor detalle, véase la tabla siguiente.

**j) Tabla: Número de contratos por el medio del procedimiento<sup>225</sup>**

Año	Licitación pública			Invitación			Adjudicación directa			Total
	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	
<b>2007</b>	31,830	0	22,474	0	0	8,273	0	0	28,588	<b>91,165</b>
<b>2008</b>	31,232	0	22,666	0	0	10,046	0	0	31,132	<b>95,076</b>
<b>2009</b>	26,628	0	19,071	0	0	9,722	0	0	46,055	<b>101,476</b>
<b>2010</b>	21,867	72	14,439	0	32	10,816	24	1,006	62,318	<b>110,574</b>
<b>2011</b>	1,008	14,090	8,005	500	4,303	6,101	2,228	19,646	15,446	<b>71,327</b>
<b>2012</b>	5,501	14,598	8,627	3,082	6,662	9,940	10,569	33,445	37,520	<b>129,944</b>
<b>2013</b>	7,487	10,120	9,810	5,426	6,286	10,744	15,854	25,085	35,363	<b>126,175</b>

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>224</sup> Ídem.

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>225</sup> Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Secretaría de la Función Pública, *Compras Gubernamentales*, [en línea] consulta el 30 de julio de 2015, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/compras-gubernamentales/por-medio-de-contratacion.html>

Año	Licitación pública			Invitación			Adjudicación directa			Total
	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	
2014	9,709	8,413	9,171	6,862	5,366	10,441	14,420	20,878	44,798	130,058
2015*	3,032	2,791	1,504	2,404	3,015	3,888	5,974	17,905	29,718	70,231
Total	26,737	50,012	37,117	18,274	25,632	41,114	49,045	116,959	162,845	527,735

Los montos ejercidos para los procedimientos de licitación a través de los tres medios establecidos por dicha Ley fueron por un total de 1, 953,464 mdp., siendo el ejercicio 2014 el que año que se ejercieron más recursos.

**k) Tabla: Monto de contratos por el medio del procedimiento<sup>226</sup>**

Año	Licitación pública			Invitación			Adjudicación directa			Total
	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	Electrónica	Mixta	Presencial	
2011	19,917	140,728	76,225	1,156	6,779	13,282	918	8,655	44,356	312,016
2012	42,449	111,350	93,992	9,045	14,213	32,796	4,600	15,324	76,877	400,647
2013	93,889	93,454	94,530	13,384	14,291	24,793	9,814	8,869	64,252	417,275
2014	112,089	111,578	143,626	35,979	13,936	30,612	11,959	13,458	109,120	582,358
2015*	29,370	27,059	18,152	54,365	8,577	10,862	5,270	13,228	74,286	241,168
Total	297,714	484,169	426,525	113,929	57,796	112,345	32,561	59,534	368,891	1,953,464

\* Al 30 de junio de 2015.

<sup>226</sup> Ídem.

\* Al 30 de junio de 2015.

## Anexo 2.

### Fundamentos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la contratación pública.

Administración de los recursos económicos y procedimientos de contratación.  
 Delitos Penales de los Servidores Públicos.  
 Delitos y faltas contra la Federación.  
 Derecho de petición.  
 Estructura de la Administración Pública Federal.  
 Estructura del Congreso de la Unión.  
 Garantía de Legalidad y Audiencia.  
 Naturaleza y Carácter de los Servidores Públicos.  
 Organización de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.  
 Organización del Municipio como parte de las Entidades Federativas.  
 Organización del Poder Judicial de la Federación.  
 Pagos de Compromisos conforme al Presupuesto.  
 Prohibición de Prácticas Monopólicas en los Estados Unidos Mexicanos.  
 Rectoría del Desarrollo Nacional por parte del Estado.  
 Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.  
 Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.  
 Supremo Poder de la Federación.  
 Transparencia de la información pública gubernamental.

### Tratados de Libre Comercio

1. Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.
2. Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1995. Sin efectos para ésta última a partir del 19 de noviembre de 2006.
3. Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1995.
4. Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1998.
5. Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.



6. Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2000.
7. Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.
8. Decreto Promulgatorio del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón, y de su Acuerdo de Implementación, hechos en la Ciudad de México el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2005.
9. Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2008.

### **Leyes**

10. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
11. Ley de Asociaciones Público-Privadas.
12. Ley de Ciencia y Tecnología.
13. Ley de Ingresos de la Federación vigente.
14. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
15. Ley de Petróleos Mexicanos.
16. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
17. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
18. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
19. Ley Federal de Competencia Económica.
20. Ley Federal de Derechos.
21. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
22. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
23. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
24. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
25. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
26. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
27. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
28. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
29. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
30. Ley General de Asentamientos Humanos.
31. Ley General de Bienes Nacionales.
32. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
33. Ley General de Protección Civil.
34. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
35. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
36. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **Reglamentos**

37. Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos.
38. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
39. Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
40. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
41. Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

42. Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.
43. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
44. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
45. Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.
46. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
47. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.
48. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
49. Reglamento del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, distintas de las que garantizan Obligaciones Fiscales Federales a cargo de terceros.
50. Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
51. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
52. Reglamentos locales en materia de construcciones o similares, de acuerdo al sitio en donde se realizan los trabajos.

### **Decretos**

53. Decreto por el que se establecen diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2007.
54. Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.
55. Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

### **Códigos**

56. Código Civil Federal.
57. Código Federal de Procedimientos Civiles.
58. Código Fiscal de la Federación.

### **Documentos armonizados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial - BIRF)**

59. Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Adquisición de Bienes.
60. Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Contratación de Obras Menores.
61. Documentos Estándar de Licitación Pública Nacional de Adquisición de Bienes.
62. Documentos Estándar de Licitación Pública Nacional de Contratación de Obras Menores.
63. Solicitud Estándar de Contrato para Consultores Individuales.
64. Solicitud Estándar de Servicios de Consultoría.
65. Documentos Estándar de Licitación Pública Internacional de Servicios de No Consultoría.

### **Manuales administrativos de aplicación general del sector público**

66. Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
67. Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.
68. Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

### **Acuerdos**

69. Acuerdo Interinstitucional por el que se establecen los Lineamientos para la Homologación, Implantación y Uso de la Firma Electrónica Avanzada en la Administración Pública Federal.
70. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
71. Acuerdo por el que se Delegan en el Director General de Denuncias e Investigaciones, las Facultades que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas confiere a la SFP
72. Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
73. Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas.
74. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet.
75. Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos de prestación de servicios.
76. Acuerdo relativo al establecimiento de los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación).
77. Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y Otros Insumos para la Salud.
78. Instrucciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a la Procuraduría General de la República a abstenerse de emitir regulación en materia de Adquisiciones.

### **Lineamientos**

79. Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
80. Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
81. Lineamientos generales relativos a los aspectos de sustentabilidad ambiental para las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.
82. Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión.
83. Lineamientos para el seguimiento de la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal.

84. Lineamientos para el Seguimiento del Ejercicio de los programas y proyectos de inversión de la Administración Pública Federal, emitidos mediante Oficio Circular No. 307-A.-0586 y 400.1.410.05.035 de fecha 18 de julio de 2005, modificados mediante el Oficio Circular No. 307-A.-0808 y 400.1.410.06.045 de fecha 17 de julio de 2006.
85. Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal.
86. Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión.
87. Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos.
88. Lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
89. Lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
90. Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público-privada.
91. Lineamientos que habrán de observarse en la Participación de la Secretaría de la Función Pública en los procedimientos de conciliación.
92. Lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
93. Lineamientos que regulan las cuotas de telefonía celular en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
94. Lineamientos relativos a los dictámenes de los programas y proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### **Criterios normativos**

95. Criterios para la realización de proyectos mediante un esquema de asociación público-privada.
96. Determinación y asignación de la puntuación o unidades porcentuales en diversos rubros y subrubros, así como valoración de su acreditación, previstos en los Lineamientos para la aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
97. Divisibilidad o indivisibilidad de las obligaciones contractuales y aplicación total o proporcional de la garantía de cumplimiento de los contratos sujetos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
98. Calculo y determinación del porcentaje del treinta por ciento a que se refiere el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
99. Garantía de Cumplimiento - Improcedencia de Requerirla a Instituciones de Seguros.
100. Incrementos en Contratos Abiertos.
101. Penas Convencionales.
102. Criterio de interpretación de los artículos 22 fracción VI de la LAASSP y 19 de su Reglamento, para la Integración del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

### Oficio circular

103. Oficio Circular No. UNAOPSPF/309/0743/2008, emitido por la Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal por el que se establece el procedimiento que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las entidades federativas que realicen contrataciones con recursos federales, previo a la formalización de los contratos o pedidos que sean celebrados bajo el ámbito de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para verificar que los proveedores o contratistas están al corriente en sus obligaciones fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008.
104. Oficio circular por el que la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a los C. Oficiales Mayores o Equivalentes de las dependencias de la Administración Pública Federal, de la Presidencia de la República, de la Procuraduría General de la República y de los Tribunales Administrativos que en los procedimientos que correspondan a erogaciones por conceptos de contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, se sujetarán a las disposiciones presupuestarias en el presente oficio.
105. Oficio circular por el que, de conformidad con el artículo décimo tercero del decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal, se dan a conocer los manuales, formatos y medios a través de los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal deben remitir, entre otros, la información sobre contratos de seguros, el inventario actualizado de los bienes y sus siniestros, así como los mecanismos que permitan intercambiar dicha información
106. Oficio Circular por la que se ordena a las dependencias y entidades el envío a los OIC's de la documentación comprobatoria de las infracciones a las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas.
107. Oficio Circular relativo a los Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los proyectos para Prestación de Servicios "PPS".
108. Oficio Circular relativo al Procedimiento para el registro de usuarios del Sistema Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) y modificación de perfiles.
109. Oficio Circular UPCP/308/0323/2009 Procedimiento de Captura y Envío de los Programas Anuales a la Secretaría de la Función Pública, emitido el 3 de diciembre de 2009 por el Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas de la citada Secretaría.

### Catálogos

110. Catálogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios y Servicios de Obra Pública.
111. Catálogo multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad Nacional del Consejo de Seguridad Nacional para las contrataciones de bienes, arrendamientos y servicios.
112. Catálogo Único de Contrataciones Públicas.

**Clasificador**

113. Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

**Guías**

114. Guía general que regula el programa de acompañamiento preventivo en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SFP).
115. Guía para el Registro de Nuevos Programas y Proyectos de Inversión, así como las modificaciones a través del PIPP. (SHCP).
116. Guía para la calificación, aceptación y remisión de las garantías para su efectividad a la Tesorería de la Federación. (SHCP).
117. Guía para la elaboración de estudios de mercado. Unidad de Política y Contrataciones Públicas (SFP).
118. Guía para Reportar la Información Relativa al Seguimiento de la Rentabilidad al término de la Ejecución de los Programas y Proyectos de Inversión a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
119. Guía para reportar la información relativa al seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión a través del PIPP (SHCP).

**Reglas**

120. Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.
121. Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.
122. Reglas para la aplicación del Margen de Preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
123. Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.
124. Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito de contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**Circulares**

125. Circular que contiene los Lineamientos generales relativos a los aspectos de sustentabilidad ambiental para las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

**Metodología**

126. Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación con relación a los proyectos para prestación de servicios.

## Instructivos

127. Instructivo de Liquidación de Adeudo y Acta Administrativa de incumplimiento de Obligaciones emitido por la Tesorería de la Federación, mediante oficio 401-T-2754 del 21 de enero de 2010 y que como anexo forma parte de la Guía para la calificación, aceptación y remisión de las garantías para su efectividad a la Tesorería de la Federación.
128. Instructivo de Liquidación de Adeudo y Acta Administrativa de incumplimiento de Obligaciones, emitido por la Tesorería de la Federación mediante oficio 401-T-2754 del 21 de enero de 2010 y que como anexo forma parte de la Guía para la calificación, aceptación y remisión de las garantías para su efectividad a la Tesorería de la Federación.

## Manuales

129. Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de asociación público-privada.

## Disposiciones Generales

130. Actualización de la Nota Metodológica para el cálculo de ahorros derivados de la implantación de estrategias de contratación pública.
131. Art. 32-D Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio correspondiente.
132. Disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.
133. Disposiciones generales a las que deben sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su incorporación al Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera.
134. Disposiciones Generales a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su incorporación al Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2007. (Modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2009 y el 25 de junio de 2010).
135. Diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal.
136. Estrategias de contratación: Informe de Resultados 2009-2012. (PROYECTO)
137. Estudio de Modificación de Lineamientos. Criterios de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación. (PROYECTO)
138. Política General de Contrataciones Públicas. (PROYECTO).
139. Procesos Mapeados del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
140. Montos máximos de adjudicación mediante procedimiento de adjudicación directa y de invitación a cuando menos tres personas.

## Ocho (8) Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés

141. Modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
142. Proyecto de Reglas de Integridad, Código de Ética y Lineamientos Comunes para los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Administración Pública Federal.
143. Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.
144. Ventanilla Única Nacional.
145. Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial como se establece en el instructivo para su llenado, que como anexo forma parte de este Acuerdo.
146. Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
147. Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas.
148. Lista pública de proveedores y contratistas sancionados, a través del Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados.
149. Convenio de colaboración en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción tanto en el ámbito de las contrataciones para adquisiciones y obra pública, como para el control y la eficiente gestión de la Administración Pública Federal.
150. Convenio de colaboración con el propósito de impulsar la legalidad y la transparencia en la ejecución de obras públicas que contribuyan a consolidar la infraestructura en el país.
151. Convenio de colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y la Cámara Internacional de Comercio, México (ICC).



## Bibliografía.

Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2003, 560 p.

Akitoby, Bernardin, Hemming Richard y Gerd Shwartz, *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Washington, Fondo Monetario Internacional, Temas de Economía, No. 40, 2007, 23 p.

Alborta, Guillermo R., Claudia Stevenson y Sergio Triana, *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*, Banco Interamericano de Desarrollo-División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (ICF/CMF), Documento de Debate No. 195, 2011, 88 p., [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37809306>.

Álvarez, Soto, *Prontuario de Introducción al estudio del Derecho y nociones del Derecho Civil*, 3ª ed., México, Limusa, 2005, 393 p.

Araya Allende, Juan, *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, Chile, CEPAL, 2006. 58 p.

Auditoría Superior de la Federación, *Compilación técnica, corrupción, ética y fiscalización*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2012, 92 p.

\_\_\_\_\_, *Problemática general en materia de obra pública*, México, marzo 2012, 27 p. [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf).

Begovic, Boris, "Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias" en *Documentos*, Buenos Aires, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina CADAL/Center for Liberal-Democratic Studies CLDS/Center for International Private Enterprise CIPE, 1 de marzo de 2005, Año III, núm. 26, 7 p.

Béjar, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial, 1ª ed., México, Novum-Universidad Panamericana. 2012, 379 p.

Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 6ª ed., México, Oxford University Press, 2010, 534 p.

Betti, Emilio, *Teoría general de las obligaciones*, trad. de José Luis de los Mozos, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1970, 2 Vols.

Bojórquez León, César, "Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS): Una Nueva opción para el financiamiento público local", en Seminario sobre Alianzas Público-Privadas,

conceptos de financiación, contratación e incorporación al Presupuesto Público, Cuernavaca, Morelos, México. Del 24 al 28 de noviembre de 2008, 8 p., en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.indetec.gob.mx/News/files/PPS\\_Una\\_Opcion.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/PPS_Una_Opcion.pdf).

Busquets Sordo, Renato, *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*, México, Tercer lugar del Premio Anual de Investigación sobre corrupción en México-Secretaría de la Función Pública, 2003, 62 p. [en línea], fecha de consulta 26 de junio de 2015, disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatel..pdf>

Caiden, Gerald E., “La democracia y la corrupción”, en *Reforma y Democracia*, Caracas, No. 8, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1997, pp. 1-18. [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/la-democracia-y-la-corrupcion>

Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, *Infraestructura el proyecto que México necesita. Agenda General*, 1ª ed., México, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 2012, pp. 164-171.

Campos Monge, Christian E., “Contratación Pública y Corrupción. Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa”, en *Revista Ciencias Jurídicas*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, No. 112. Enero 2007, pp. 171-218.

Carbonell, Miguel, *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*, 1ª ed., México, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 36, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, 59 p.

Cárdenas, Jaime y Mijangos María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, Prólogo de Diego Valadés, 1ª ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 323 p.

Casanova Moreno, Ma. De la Sierra, (2009), *La Corrupción Política en Democracia y la Confianza*, Tesis de Doctorado, Universidad de Alcalá, Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal, 425 p.

Casar, María Amparo, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE/IMCO, 2015, 64 p. [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf).

Cassagne, Juan Carlos, “Características principales del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, No. 49, 2008, 1-18 p.

Castaingts Teillery, Juan, "La Economía política de la corrupción en México" en *Economía Teoría y Práctica*, México, 1a. Época, No. 13, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1989, pp. 109-132.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *Estudio sobre el combate a la colusión en compras públicas en América Latina*, México, 2014, 205 p. [en línea], fecha de consulta 08 de septiembre de 2015, disponible en: [http://cidac.org/esp/uploads/1/estudio\\_compras\\_cidac.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/estudio_compras_cidac.pdf).

\_\_\_\_\_, *Distorsiones Compras Públicas en los Estados y Brechas*, México, Compras Públicas en los Estados Distorsiones y Brechas, 2011, s/p.

Cienfuegos Salgado, David y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, 512 p.

Colmenares, Francisco, *Corrupción y Desafíos en las Compras Gubernamentales: el Caso de PEMEX*, México, Plaza y Valdés, 2010, 234 p.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, 2004, 24 p.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), *Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la contratación pública de bienes, servicios y obras*, 2011, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/ml-procurement-s.pdf>.

De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004, 525 p.

Del Castillo, Arturo, "El soborno: un marco conceptual para su análisis", en *Gestión y Política Pública*, México, segundo semestre, 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. X, núm. 2, pp. 275-307.

\_\_\_\_\_, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", en *Gestión y Política Pública*, México, segundo semestre, 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Vol. X, núm. 2, pp. 375-402.

\_\_\_\_\_, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 5, 2003, 79 p.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo: primer curso*, Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, 9ª ed., México, Porrúa, 2010, 409 p.

Edna, Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García, *¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción*, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2012, 11 p. [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA\\_CUAD\\_IMIC-LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_CUAD_IMIC-LOW.pdf).

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 1ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, 652 p.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª ed., México, Porrúa, 2006, 506 p.

Fromow Rangel, Ma. de los Ángeles, (25 de marzo de 2011), Reflexiones sobre el fenómeno de la corrupción, en el *Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán-Unidad de Investigación Multidisciplinaria, 21 p., [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/ponyprog/MariaDeLosAngelesFromow.pdf>

Gómez-García, Carlos Fernando, “Reseña de La corrupción. Aspectos éticos, económicos y políticos y jurídicos de Jorge Francisco Malem Seña”, en *Dikaion*, Cundinamarca, Colombia, Universidad de La Sabana, diciembre 2008, Vol. 22, núm. 17, pp. 329-333, [en línea], fecha de consulta 17 de junio de 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607014>.

González Sandoval, Rodrigo, *La Licitación Pública y el Contrato Administrativo: Aplicación y Medios de Defensa*, Prólogo de Manuel Lucero Espinosa, 1ª ed., México, Porrúa, 2008, 147 p.

Infante Meléndez, Héctor Mateo, (2015), *La Contratación Pública del Estado Mexicano*, Tesis de Doctorado, Universidad Humanitas, 1112 p.

Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Adquisición de bienes y contratación de servicios del Sector Público*, 1ª ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2011, 206 p.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III D-E, 938 p.

Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., *Guía Práctica de Compras Públicas*, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., s/a, 107 p.

\_\_\_\_\_, *Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de las Entidades Federativas*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., 2012, 175 p.

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., “Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional

de Administración Pública, Número Especial, Nueva Época, Volumen XLIII, septiembre-diciembre 2008, 220 p.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta. Estado de Oaxaca*, 1ª ed., Guadalajara, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 158 p.

Kaiser, Max, *El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México*, Prólogo de Roberto Gil Zuarth, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México, Serie Políticas Públicas, 2014, 274 p.

Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*, trad., Emilio M. Sierra Ochoa, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1994, 200 p.

\_\_\_\_\_, *Corrupción Normal y Corrupción Sistémica*, Banco Interamericano de Desarrollo, s/f, 9 p., [en línea], fecha de consulta 10 de junio de 2015, disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1345/Corrupci%20normal%20y%20corrupci%20sist%20mica.pdf?sequence=1>

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, 2º ed., México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1993, 674 p.

Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 372 p.

Lloyd, Robert E. y Clifford P. McCue, "What is public procurement? Definitional problems and implications", en *International Public Procurement Conference Proceedings*, Florida, Vol. 3, 2004, p. 1-29, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.ipppa.ws/IPPC1/PROCEEDING%20PAPERS/LloydMcCue.pdf>.

Lomnitz, Claudio (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, 1ª ed., México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2000, 291 p.

López-Elías, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Num.4, 1999, 317 p.

Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. 1ª ed., Barcelona, Gedisa, 2002, 250 p.

\_\_\_\_\_, (13 de julio de 2006), Acerca del concepto de corrupción, en el *Seminario Internacional Transparencia Contra la Corrupción y Declaración de Cartagena de Indias*, Cartagena de Indias, Colombia, Contraloría General de Colombia/Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT), 12 p., [en línea], fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en:

[http://www.contraloria.gob.ec/documentos/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia\\_Dr\\_Jorge\\_Mallem.pdf](http://www.contraloria.gob.ec/documentos/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia_Dr_Jorge_Mallem.pdf)

Martínez Alfaro, Joaquín, *Los Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional*, Prólogo de Máximo Carvajal Contreras, 2ª ed., México, Porrúa, 1993, 198 p.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2do Curso*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2012, 491 p.

Martínez, José, *Corrupción de Estado. Conaliteg-Vamos México. El peón de la Reina*, 1º ed., Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2004, 327 p.

Meade Hervert, Christian, *Licitación Pública y Medios de Defensa*, 1ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, 91 p.

Méndez Peña, María, "Estudios y Textos acerca de la Corrupción. Un intento de Sistematización", en *Fermentum Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, Venezuela, enero-abril de 2004, Universidad de Los Andes, Vol. 14, núm. 39, 100-130 pp., [en línea], fecha de consulta 17 de junio de 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70503907>.

Méndez, José Luis (coord.), "Políticas Públicas", en *Los grandes problemas de México*, 1ª ed., México, Vol. 13, El Colegio de México, 522 p.

Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, 1ª ed., México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 151, 228 p.

Mercado H., Salvador, *Compras. Principios y Aplicaciones*, 4ª ed., México, Limusa 2007, 218 p.

México Evalúa, *¿Cómo controlar la corrupción en México?*, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, 48 p. [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)

Morris D., Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, 1ª ed., trad. de Victoria Schussheim, México, Siglo Veintiuno Editores, 1992, 194 p.

Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Barcelona, Ariel, 288 p.

\_\_\_\_\_, *Towards Procurement Excellence in the Comisión Federal de Electricidad*, México, 2011, 324 p.

Oficina Anticorrupción, *Conflictos de Intereses. Disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*, 1ª ed., Argentina, Oficina Anticorrupción, Serie Estrategias para la Transparencia, 2009, 117 p.

\_\_\_\_\_, *Organismos de Lucha Contra la Corrupción*, 1ª ed., Argentina, Oficina Anticorrupción, Serie Estrategias para la Transparencia, 2009, 124 p.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas: Evaluación legal del Gobierno Federal, en el Distrito Federal y en el Estado de Puebla sobre el cumplimiento del artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, 137 p.

\_\_\_\_\_, *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, 2003, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf).

Organización de Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, 1996, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.

\_\_\_\_\_, *Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*, 2013, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf).

\_\_\_\_\_, *Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas*, 2013, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf).

Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo sobre Contratación Pública*, 2014, [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/qproc\\_s/gp\\_gpa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/qproc_s/gp_gpa_s.htm).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *El cohecho en las adquisiciones del sector público. Métodos, actores y medidas para combatirlo*, trad. de la Secretaría de la Función Pública, México, Secretaría de la Función Pública/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008, 127 p.

\_\_\_\_\_, *La Integridad en la Contratación Pública. Buenas prácticas de la A a la Z*, traducción de Isabel Sánchez Gil, 1° edición, OCDE/INAP, 2009, 182 p.

Orrego Larraín, Claudio, *Corrupción y modernización del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, 2000, 57 p.

Ortiz Prado, Abel, *Glosario de términos más usuales en contratos de inversión bajo la modalidad de asociación público privada*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Boletín No. 212, del 16 de febrero al 28 de febrero, 2012, 23 p. [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en

<http://www.indetec.gob.mx/e-financiero/boletin212/glosario%20de%20terminos%20final%20apps.pdf>.

Parada, Ramón, *Concepto y Fuentes del Derecho Administrativo*, 1ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2008, 541 p.

Participación ciudadana, *La corrupción, características y consecuencias en la República Dominicana*, República Dominicana, Programa de Transparencia de la Gestión Pública, 2003, 17 p. [en línea], fecha de consulta 25 de junio de 2015, disponible en: [http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06\\_La\\_corrupcion.pdf](http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06_La_corrupcion.pdf)

Peña Nieto, Enrique. *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, México, Grijalbo/Mondadori, 2011, 216 p.

Pimentel Méndez, Norma Estela, (08 de octubre de 2014), Estudio Jurídico a la corrupción en los contratos gubernamentales internacionales, en el XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, Ciudad Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México-ASOCIACIÓN Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración, 17 p., [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: <http://132.248.164.227/congreso/es/docs/anteriores/xix/docs/11.01.pdf>.

Posada Miriam y Víctor Cardoso, CFC: 3 de cada 10 pesos del gasto de los mexicanos, para comprar bienes de sectores sin competencia, en *La Jornada*, 21 de marzo de 2012, [en línea], fecha de consulta 26 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/03/21/1202026-tres-de-cada-diez-pesos-del-gasto-de-los-mexicanos-se-destina-a-comprar-bienes-y-servicios-de-sectores-sin-competencia>.

\_\_\_\_\_, “Se pierden \$100 mil millones por colusión y cohecho en licitaciones” en *La Jornada*, Sección Economía, Jueves 22 de marzo de 2012, p. 32.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Material didáctico del Curso: Prevención y Gestión de riesgos de corrupción para el sector público en América Latina*, Centro Global para el Desarrollo y Democracia/Escuela Virtual-Centro regional para América Latina y el Caribe/Iniciativa Regional de Transparencia y Rendición de Cuentas-Centro Regional para América Latina y el Caribe, 2014, 186 p.

Quadra-Salcedo, T., J. Vida y J. L. Peñaranda, *Contratación y Medios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Universidad Carlos III, 2013, 44 p.

Ramos Torres, Daniel, *El contrato de obra pública y el contrato de servicios relacionados con la obra pública: en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, 1ª ed., México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2008, 1022 p.

\_\_\_\_\_, *Comentarios a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, México, Cruzado y Asociados, 2012, 94 p.



Rico, José Ma. y Luis Salas, *La corrupción en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control*, 1ª ed., Miami, Centro para la Administración de Justicia/Universidad Internacional de Florida, 1996, 305 p.

Rivera, Sergio, Ámbar Varela y Ernesto Gómez, *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción*, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., 2012, 257 p.

Rose-Ackerman, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas", en Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI, 2009, pp. 23-43.

Ruiz García, Laura, *Contratos Administrativos*, Prólogo de Jorge Fernández Ruiz, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, 395 p.

Sada Correa, Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada Correa, "Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México" en *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, Año IX, No. 117, enero-junio, 2014, 28-72 p.

Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, 530 p.

Sánchez González, José Juan, "La corrupción administrativa en México", *RAP Revista de Administración Pública. Temas actuales de la Administración Pública*, México, número 125, Volumen XLVI, N° 2 (mayo-agosto 2011), pp. 13-44.

Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 3ª ed., trad. de Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, Sección de obras de política y derecho, 386 p.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Subsecretaría de Egresos/Dirección General de Contabilidad Gubernamental, *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, 3ª ed., México, 2001, 456 p.

Secretaría de la Función Pública, *Libro Blanco. Transformación Del Sistema de Contrataciones Públicas de la APF*, México, Secretaría de la Función Pública, 2012, 269 p.

\_\_\_\_\_, *Encuesta de Percepción sobre la Eficiencia del Sistema de Contrataciones Públicas en México. Compilación y análisis de resultados*, México, Secretaría de la Función Pública, 2012, 89 p.

\_\_\_\_\_, *Políticas Generales de Contratación Pública*, México, Secretaría de la Función Pública, 2012, 24 p.

\_\_\_\_\_, *Benchmarking: Contrataciones Públicas, México*, Secretaría de la Función Pública, 2013, 189 p.

\_\_\_\_\_, *Índices y Encuestas sobre Transparencia y Combate a la Corrupción. Catálogo 2014*, México, 2014, 31 p.

Sepúlveda Figueroa, Blanca Jacqueline, (2014), *Las asociaciones público privadas y el contrato de concesión: Regulación parcial en la Ley 1508 de 2012*, Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 59 p.

Transparencia Internacional, *Contrataciones públicas en América Latina: instituciones, prácticas y riesgos de corrupción. Estudio del riesgo en los sistemas de las contrataciones públicas en 9 países*, Departamento Regional América, Programa de Contrataciones Públicas, 2006, 22 p., [en línea], fecha de consulta 08 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.osce.gob.pe/boletin institucional/informe%20regional contrataciones sp%5B1%5D.pdf>.

\_\_\_\_\_, *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Berlín, 2009, 52 p.

Ugalde, Luis Carlos, “Nueva y vieja corrupción mexicana”, en *Nexos*, 2011, [en línea], fecha de consulta 08 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14350>

Valotto Patuzzo, Genilson, *Las transformaciones en la consideración del sector servicios*, Alcalá, Universidad de Alcalá, 2011, E-libro, [en línea], fecha de consulta 23 de julio de 2015, disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011b/974/indice.htm>.

Vázquez, Rodolfo, “Corrupción y estado democrático de derecho”, en *Nexos*, 2004, [en línea], fecha de consulta 08 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=11323>.

Villegas, José Gabriel y Milagros Cruz, *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Relaciones Interregionales, SP/Di, No. 11-14, 2014, 65 p.

Villoria Mendieta, Manuel, “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política” en *Reforma y Democracia*. Caracas, No. 34., Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2006, pp. 1-21, [en línea], fecha de consulta 16 de junio de 2015, disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0053800.pdf>.

Wagner, Gert, “Corrupción y Modernización del Estado”, en *Revista de Economía*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile/Instituto de Economía, Documento de Trabajo, Núm. 174, 1994, 3-39 p.

Woodhouse, Derek M., *Marco regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en estados de la República mexicana*, México, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos/Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BID, 2010, 12 p. [en línea], fecha de consulta 27 de julio de 2015, disponible en <http://www.piappem.org/file.php?id=251>.

Zañartu, Mario, *Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, Serie Ética, Vol. 4, 1996, 184 p.

Zapatero, Virgilio (comp.), *La corrupción*, 1ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2007, Filosofía y Cultura Contemporánea, Núm. 29, 189 p.

Zorrilla Strother, Ramón, “La corrupción político-administrativa: un acercamiento histórico y valorativo”, en *Estudios: filosofía-historia-letras. Estudios 1*, México, Otoño 1984, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Estudios Generales. Sección textos, pp. 37-66, [en línea], fecha de consulta 23 de mayo de 2015, disponible en [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio01/sec\\_12.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio01/sec_12.html).

### **Disposiciones jurídicas y normativas**

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente*, 19 de diciembre de 2001.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente*, 4 de diciembre del año 2000.

Diario Oficial de la Federación, *Código Penal Federal*, fecha de publicación 14 de agosto de 1931; última fecha de modificación 12 de marzo de 2015.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, fecha de publicación 04 de enero de 2000; última fecha de modificación 10 de noviembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Asociaciones Público Privadas*, fecha de publicación 16 de enero de 2002; última fecha de modificación 11 de agosto de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas*, fecha de publicación 04 de enero de 2000; última fecha de modificación 11 de agosto de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, fecha de publicación 11 de junio de 2012.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Competencia Económica*, fecha de publicación 23 de mayo de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, fecha de publicación 13 de marzo de 2002; última modificación 14 de julio de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, fecha de publicación 11 de junio de 2002; última fecha de modificación 14 de julio de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, fecha de publicación 29 de mayo de 2009; última fecha de modificación 18 de junio de 2010.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, fecha de publicación del 04 de mayo de 2015.

Secretaría de la Función Pública, *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 2011, México, 2011, 89 p.