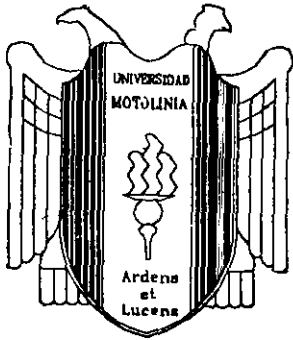


302809



UNIVERSIDAD MOTOLINIA .A.C.

**ESCUELA DE DERECHO
CLAVE 302809**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**“ RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
EN EL PROCESO LICITORIO ”.**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MALVA MARINA ESCUTIA MONTIEL**



**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JOSE ANTONIO ORTIZ CERON**

MEXICO, D.F. AGOSTO DE 2001

296628



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

México, D. F., 14 de agosto del 2001.

Asunto: Se emite voto aprobatorio.

Lic. José Luis Franco Varela
**Director Técnico de la Escuela
de Derecho de la Universidad
Motolinía, A. C.**
Presente.

Estimado Maestro:

Por medio de la presente, y como Director de la tesis intitulada "**Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Proceso Licitatorio**", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna **Malva Marina Escutia Montiel**, con número de cuenta 89668834-4, me permito emitir voto aprobatorio, en virtud de que considero que dicha investigación reúne los requisitos de contenido académico y forma establecidos por el reglamento.

Atentamente,



José Antonio Ortiz Cerón
Licenciado en Derecho
Céd. Prof. # 157759

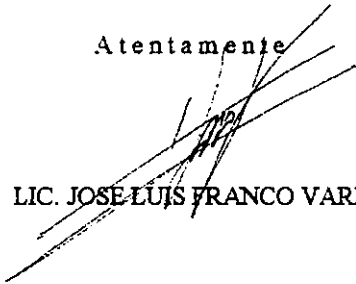
José Luis Franco Varela
NOTARIO PUBLICO NUM 150

México, D.F., a 29 de agosto del 2001.

Asunto: Se emite voto aprobatorio.

En mi carácter de revisor de la tesis titulada “**Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Proceso Licitatorio**”, que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna **MALVA MARINA ESCUTIA MONTIEL**, con número de cuenta 39668834-4, me permito emitir voto aprobatorio, en virtud de que considero que dicha investigación reúne los requisitos de contenido académico y forma establecidos por el reglamento.

Atentamente



LIC. JOSE LUIS FRANCO VARELA.

“No es preciso, hijo mío, saber mucho para agradarme mucho, basta que me ames con fervor. Háblame pues aquí”.

Señor, ¿Quién si no tú?

Hubiera podido crear en mi infancia a un héroe de leyenda capaz de sanar almas y destruir imperios con una sola palabra.

¿Quién si no tú?

Habrías esfumado los nubarrones que en mi adolescencia aparecieron con la firme intención de borrar tu presencia de mi vida.

¿Quién si no tú?

Me ayudará a comprender y agradecer a mis padres sus desvelos, sus esfuerzos y su interminable paciencia para conmigo y mis hermanos a lo largo de este duro camino de ser hijo.

¿Quién si no tú?

Amigo mío que siempre has estado a mi lado y con quien hoy miro a mis padres orgullosos por ver consumado en mí uno de sus principales ideales de su titánica labor paternal.

¿Quién si no tú?

Eres fiel testigo, de la afanosa intención por concluir este ciclo de mi vida y así poder ser un digno ejemplo para mis hermanos, tanto en el plano educativo como en el personal. Pues las metas deben concluirse.

¿Quién si no tú?

Sabes el orgullo que me embarga por haber sido encaminada por todos los mentores que conocí en mi vida como estudiante, porque son ellos quienes, desde mi perspectiva, son los encargados de llevar a cabo la última etapa educativa del hombre; la de terminar, de erguir al verdadero *Homo sapiens*.

Jesús, ¿Quién si no tú?

*PARA ENCONTRAR LA JUSTICIA ES
NECESARIO SERLE FIEL: COMO A TODAS LAS
DIVINIDADES; SE MANIFIESTA SOLAMENTE A
QUIEN CREE EN ELLA. (ANÓNIMO)*

*CUANDO EL ABOGADO TENGA EN EL FONDO
DE SU CONCIENCIA EL CONFLICTO ENTRE EL
DERECHO Y LA JUSTICIA, DEBERÁ LUCHAR
SIEMPRE POR LA JUSTICIA CUANDO LA LEY LE
PAREZCA INJUSTA DEBERÁ RECLAMAR SU
MODIFICACIÓN PARA HACER DEL DERECHO
UN INSTRUMENTO DE CAMBIO DE
SUPERACIÓN DE BIENESTAR Y DE JUSTICIA.*

(CARNELUTTI)

*EL FIN DE ACTIVIDAD DEL ABOGADO
ES REALIZAR LA JUSTICIA POR MEDIO
DEL DERECHO Y SIEMPRE TENER
PRESENTE QUE ES UN SERVIDOR DEL
DERECHO Y COADYUVANTE DE LA
JUSTICIA. (GLEBBEL)*

ÍNDICE

	Página.
INTRODUCCIÓN.	I
TÍTULO PRIMERO. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
⇒ Concepto de Servidor Público.	
• Doctrina.	1
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	8
• Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	10
• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	11
• Código Federal Penal.	13
TÍTULO SEGUNDO. DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.	
⇒ Adquisiciones.	15
• Fundamento legal.	18
⇒ Arrendamientos.	23
• Fundamento legal.	24
⇒ Prestación de Servicios.	26
• Fundamento legal.	29
⇒ Procedimientos de Adjudicación.	30
• Licitación Pública.	31
• Excepciones.	44
⇒ Anexos.	53
TÍTULO TERCERO. DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA.	
⇒ Generalidades.	55
⇒ Organigrama.	68

**TÍTULO CUARTO
DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**

	Pagina.
⇒ Medios de Impugnación.	69
• Inconformidad.	70
• Recurso de Revisión.	82
• Procedimiento Licitatorio.	89

**TÍTULO QUINTO.
DE LAS RESPONSABILIDADES.**

⇒ Concepto de Responsabilidad.	95
⇒ Responsabilidad Administrativa.	103
⇒ Responsabilidad Civil.	116
⇒ Responsabilidad Penal.	119
⇒ Responsabilidad Política.	138

PROPUESTA.	149
-------------------	-----

CONCLUSIONES.	154
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	160
----------------------	-----

LEGISLACIÓN.	163
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo, hablaremos de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos en el manejo de los recursos económicos federales, en materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes y en la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice el Estado; mismos que estarán sujetos a las bases emanadas del artículo 134 Constitucional, estableciendo que dichas adquisiciones, arrendamientos y servicios se llevaran a cabo a través de licitaciones públicas o de adjudicación directa, estableciendo las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado en las leyes respectivas; en este sentido, los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases, y su omisión traería como consecuencia el fincamiento de responsabilidades.

No obstante lo anterior, es menester conceptualizar el término de servidor público desde diversas acepciones, para posteriormente, tratar de explicar los procedimientos de contratación que sigue el Estado para la consecución de sus fines, los cuales están establecidos específicamente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Asimismo, trataremos de exponer de manera general las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo esta la autoridad centralizada y especializada en vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos e identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento, así como aplicar las

sanciones disciplinarias; toda vez que dicha Secretaría es el pivote del sistema de responsabilidades administrativas; ya que es la encargada de imponer las sanciones, mismas que consisten en la destitución de cualquier servidor público, sanción económica e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años.

En este orden de ideas, también hablaremos de los medios de defensa que pueden interponer los particulares en contra de los actos u omisiones que los servidores públicos realicen en contravención con lo expuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que traerían como consecuencia un quebranto patrimonial al Estado, independientemente de afectar el interés de los particulares; dichos actos u omisiones conllevarían hasta la cancelación del procedimiento licitatorio, por lo que es necesario proceder a explicar lo relativo a la inconformidad, al procedimiento conciliatorio y al recurso de revisión.

De igual forma, analizaremos de manera general las bases jurídicas para castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, de lo que podemos decir, que el sistema jurídico mexicano esta compuesto de cuatro modalidades de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, siendo de carácter penal, civil, administrativo y en algunos casos política; dichas responsabilidades en las que se incurre por actos u omisiones afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia, dejando a la Administración Pública Federal en estado de indefensión para garantizar la calidad en el servicio.

Finalmente, señalamos que la presente tesis fue motivada por las irregulares situaciones que día con día surgen en desarrollo de las atribuciones que tienen encomendadas las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que nuestro país requiere de un régimen jurídico que en materia de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios sea transparente en los procedimientos de licitación y contratación, así como que exista un equilibrio contractual que de lugar a una mayor reciprocidad de intereses entre el Estado y los contratistas; por lo que es necesario un manejo claro y eficiente de los recursos públicos, un marco jurídico con reglas precisas y el manejo práctico para los servidores públicos, proveedores y prestatarios de servicios, así como el estímulo para el desarrollo y competitividad de las empresas, estas son acciones que convergen con la estrategia del crecimiento económico del Estado, y con ello traería aparejado el buen funcionamiento de las diferentes instituciones satisfaciendo la demanda ciudadana de los diversos servicios públicos.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCESO LICITATORIO.

TÍTULO PRIMERO. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONCEPTO.

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

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

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

En referencia a lo anterior, es preciso señalar que dichas definiciones son bastante vagas e incompletas, toda vez que solo se contempla a las personas que reúnen ciertos requisitos mediante un procedimiento previsto por la Ley, sin especificar la Ley, ni el procedimiento; ahora bien, el hecho de que solo se haga mención de las personas que desempeñan un empleo cargo o comisión en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión o en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, no implica que las personas que desempeñen algún cargo en las administraciones estatales estén exentas de incurrir en algún tipo de responsabilidad.

Al respecto, el Glosario de Términos de la Presidencia de la República, cita al empleado público como aquel “trabajador al servicio del Estado que no tiene:

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 88.

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

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

El Diccionario Enciclopédico define al servidor público como aquel “que sirve o se encuentra adscrito a realizar funciones del Estado”.⁷

De las definiciones citadas entendemos que los servidores públicos son personal dependiente directamente de la Administración Pública sea centralizada, desconcentrada y en algunos casos de instituciones descentralizadas, que realiza tareas encomendadas por el Estado.

Por su parte, Gabino Fraga hace una diferenciación entre los servidores públicos dividiéndolos en funcionarios públicos siendo “aquellos que ocupan un grado en la estructura orgánica y que asumen funciones de representación, iniciativa, decisión y mando”,⁸ y al empleado público como “la persona que presta sus servicios a la Administración Pública Federal sin facultades de representación, decisión y mando”.⁹

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

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

⁸ Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Decimoctava Edición.- Editorial Porrúa.- México 1991.- Pág. 120.

⁹ Ob. Cit.- Pág. 121.

Es importante indicar, que los términos de empleado y funcionario público, son utilizados en la legislación mexicana, sin que se precisen los efectos jurídicos de cada uno, por lo que de manera general se les denomina como trabajadores al servicio del Estado.

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

Otras ideas, son las citadas por Andrés Serra Rojas quien define al servidor público como "toda persona que desempeña una función o servicio público";¹⁰ de igual forma, como aquel que "participa en la gestión de un servicio público directamente o bajo el control del Estado",¹¹ asimismo cita a los servidores públicos de manera positiva y negativa como el "grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado; en consideración negativa nos señala que es un predominio ingrato, que ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas".¹²

En razón de lo anterior, podemos decir que el autor considera a los servidores públicos, como aquellas personas físicas a las cuales son atribuidas varias funciones y deberes del Estado, que forman parte

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

¹¹ Ob. Cit. Pág. 374.

¹² Ob. Cit. Pág. 375.

integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de hacer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.

Por su parte, el maestro Rafael de Pina define al servidor público "en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".¹³

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

Asimismo, el servidor público es caracterizado por "su incorporación voluntaria a la organización pública, por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera, por ser siempre retribuido, por tener carácter contractual su relación con el estado".¹⁴

¹³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Vigésimo Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México 1998.- Pág.- 454.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Décimo Primera Edición.- Tomo I.- Editorial Porrúa.- México 1982.- Pág. 383.

Otro concepto lo define como aquella "persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello la principal obligación del servidor público es el deber de obediencia o el de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones para que fue designado".¹⁵

Por su parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo, toma la diferenciación que hace el profesor Gabino Fraga respecto del servidor público y del empleado.

En suma de las definiciones citadas, podemos concluir que el servidor público es aquel que tiene facultades de ordenar y decidir las actividades y competencia a realizar del órgano, y no la persona que lo auxilia ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, ya que la resolución en que se exterioriza el dictamen no le es atribuida, en virtud de que quien firma es aquel que tiene facultades dentro de la estructura orgánica de la dependencia o entidad.

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

¹⁵ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Décimo Primera Edición.- Tomo I.- Editorial Porrúa.- México 1982.- Pág. 410.

En base a lo expuesto, consideramos necesario citar los preceptos jurídicos de las diferentes leyes con que tiene relación el término de servidor público.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

Actualmente, la Carta Magna del Derecho Mexicano acoge en los artículos del mencionado Título Cuarto, dos principios fundamentales que son: el de igualdad de todos los habitantes de la República ante la ley y el de la responsabilidad que tienen atribuida los servidores públicos; no obstante, contiene las bases y los parámetros para el procedimiento del juicio y de la sanción respectiva.

Por otra parte, para no delimitar el concepto de servidor público, citaremos textualmente el artículo 108 del referido Título Cuarto Constitucional denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que señala:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

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

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".¹⁶

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 110 del mismo ordenamiento, hace referencia a los servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político, sin que se precise un concepto que contenga las características que deban tener estos.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Por lo que hace a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos dice quienes son considerados trabajadores al servicio del Estado en sus artículos 1° y 2°, los cuales se citan a continuación señalando que:

“La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.¹⁷

Ahora bien el artículo 2 de esta Ley contempla a los sujetos con los cuales tienen una relación laboral mencionando que “para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”.¹⁸

¹⁷ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Editorial Porrúa.- México 1999.

¹⁸ Idem.

En tanto que esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala a quien deberá aplicarse, consideramos que los titulares y empleados de las dependencias y entidades son servidores públicos en sus diferentes niveles; razón por la cual fue importante hacer mención.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

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

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

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos”.¹⁹

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

La noción de servidor público la encontramos, en el artículo 2º del mencionado ordenamiento, que a la letra dice: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.²⁰

De esta transcripción, se denota que nos remite al precepto constitucional, de lo que hay que hacer hincapié, en que no se da una definición concreta del término de servidor público, sino que solo nos remite al artículo 108 de la Ley Suprema, en donde únicamente se enuncian las personas que son sujetas a la aplicación del procedimiento de responsabilidades.

¹⁹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Editorial Porrúa.- México 1999.

²⁰ Idem.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

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

En el artículo 212 del Código citado, señala que para efectos del Título Décimo y Undécimo, "se consideraran como servidores públicos a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal".²¹

Es necesario hacer hincapié en la definición anterior y la referida en el precepto constitucional, toda vez que a pesar de que los textos coinciden, el multicitado Código subsana la omisión constitucional relativa a los empleados y servidores al servicio del Congreso de la Unión, por lo cual éstos son sujetos activos de los delitos de los Títulos Décimo y Décimo Primero; de igual forma también incluye a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, a quienes se les impondrán las

²¹ Código Penal Federal.- Editorial Porrúa.- México 1999.

mismas sanciones que si fueran servidores públicos por ocupar un empleo, cargo o comisión en las entidades y organismos citados.

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

De la legislación, antes mencionada podemos desprender que el Poder Constituyente al reformar el Título Cuarto Constitucional, esta proponiendo nuevas bases de responsabilidad a los servidores públicos para actualizar las demandas de un pueblo dinámico, a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo las obligaciones políticas y administrativas de los mismos, la responsabilidad en que incurrir por incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

No obstante, podemos precisar que los servidores y empleados públicos son personas que en la realización de sus actividades colaboran con el Estado, utilizando los recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para los fines del Estado; dichos servidores y empleados públicos están sometidos a regímenes diversos, según el órgano en que presten sus servicios, sea en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en una dependencia, en un organismo descentralizado, en una institución nacional de crédito o en una empresa de participación estatal.

TÍTULO SEGUNDO.

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

ADQUISICIONES.

Para dar continuidad, a esta investigación es pertinente establecer los conceptos de adquisiciones, arrendamientos y servicios desde diversas facetas; iniciaremos estableciendo diferentes acepciones del vocablo adquisiciones.

En la Enciclopedia Jurídica OMEBA, encontramos que conceptualiza el término de adquirir, "el cual viene del latín *acquirio*, que significa obtener, proporcionarse, ganar, agregar, en un sentido pecuniario",²² otra idea es "ganar, conseguir algo por el propio trabajo; así como hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece".²³

En virtud, de que las definiciones citadas nos dan un panorama general, trataremos de precisar el citado concepto, con otras acepciones, entre las que podemos citar aquella que define a la adquisición como el "acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de una cosa mueble o inmueble algún derecho real sobre ella";²⁴ o como aquel "acto o hecho en virtud del cual una persona obtiene el dominio o propiedad de un bien o servicio o algún derecho real sobre estos. Puede tener efecto a título

²² Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 518.

²³ Diccionario Enciclopédico Vox.- Lexis22.- Circulo de Lectores.- Tomo I "A/AMEO".- Valencia, Barcelona.- 1976.- Pág. 106.

²⁴ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 32.

oneroso o gratuito; a título singular o universal, por cesión o por herencia”,²⁵ y también como el “hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece o que otro transmite a título lucrativo u oneroso, o por prescripción”.²⁶

Para Estriche la adquisición, “es la acción y efecto de adquirir; el acto por el cual se hace uno dueño de alguna cosa; y también la misma cosa adquirida. La palabra adquisición, en este último sentido, comprende, hablando en general, todo cuando logramos o nos viene por la compra, donación, herencia u otro título cualquiera; pero con más rigor, sólo abraza lo que alcanzamos o conseguimos por dinero, ajuste, habilidad, industria u otro título semejante; mas no lo que viene por derecho de herencia o sucesión, ya que así suele distinguirse a los bienes heredados de los adquiridos”.²⁷

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

Otra acepción lógico-jurídico de la adquisición, es “la incorporación de una cosa o de un derecho a la esfera patrimonial de una persona y por regla general, a título definitivo”,²⁸ de dicho concepto entendemos que la

²⁵ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.- Editado por la Subsecretaría de Egresos.- Pág. 26.

²⁶ Diccionario Enciclopédico Océano.- Uno color.- Edición 1997.- Editorial Océano.- Barcelona, España.- 1997.- Pág. 27.

²⁷ Guillermo Cabanellas.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 121.

²⁸ Cita en pie de página.- Guillermo Cabanellas.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 124.

adquisición abarca al derecho público y privado, ya que se refiere al acrecentamiento de un patrimonio de la persona física o jurídica.

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

- a) El sujeto adquirente (individuo, persona jurídica, Estado);
- b) El objeto adquirido;
- c) El título de la adquisición (del acto jurídico que le da origen).

De estas esenciales condiciones se derivan otras: en cuanto al sujeto, éste debe tener capacidad suficiente para adquirir; al mismo tiempo acreditar un derecho al objeto de la adquisición. Es importante señalar, que esta puede hacerse por mandatario o representante y aún por personas que no tengan la plena capacidad legal para contratar, con ciertas limitaciones".²⁹

En conclusión, podemos decir que la adquisición es la obtención de una cosa o de un derecho, que se realizan mediante acuerdo de voluntades entre el Estado o sus entidades y/o un particular, con el fin de sacar el provecho pecuniario correspondiente; en virtud del cual, una de las partes

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo.- Edición 1997.- Editorial Limusa.- México 1997.- Pág. 467.

se obliga a transferir la propiedad de los bienes, y la otra al pago de un precio cierto y en dinero; de lo que se desprende que el Estado puede adquirir bienes bajo formas de derecho público o bien de derecho privado.

FUNDAMENTO LEGAL.

Ahora bien, es preciso indicar que el Estado tiene las facultades necesarias para poder adquirir todo tipo de bienes en sus diferentes modalidades, por lo que citamos el precepto 134 constitucional mismo que establece que:

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

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la

economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".³⁰

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

Aunado a lo anterior, citaremos los artículos 1º y 3º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los cuales señalan que:

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

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

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

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

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre las dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la

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

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

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento”.³¹

Por otra parte, el artículo 3° señala que para efectos de la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se entiende por adquisiciones, arrendamientos y servicios lo siguiente:

- I. “Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles.
- II. Las adquisiciones de bienes muebles, que sean necesarios para la realización de obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras;

³¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.

- III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades cuando su precio sea superior al de su instalación;
- IV. La contratación de servicios relacionados con bienes muebles que se encuentran incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no impliquen modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- V. La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas y contratación de servicios de limpieza y vigilancia;
- VI. La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles;
- VII. La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorios, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y
- VIII. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales".³²

No obstante lo anterior, es importante citar que la mencionada Ley, hace referencia a la palabra adquisiciones dándole un contenido propio de carácter restringido, apartándose de su concepción jurídica, toda vez, que hace referencia exclusivamente a la compra de bienes muebles y/o

³² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.

inmuebles, en virtud de que, existen diversas formas en que una persona puede adquirir bienes, esto es a través de la donación, la herencia, la permuta, etc.

ARRENDAMIENTOS.

Ahora, nos referiremos al arrendamiento siendo este la “cesión de uso de un bien por tiempo determinado, mediante pago de una renta, de conformidad con las partes interesadas y las normas aplicables”.³³

De otra forma, podemos definirlo como el “contrato bilateral, oneroso y conmutativo, por el cual una de las partes se obliga a dar a otro por cierto tiempo y a cambio de un precio determinado, el uso o disfrute de una cosa, a ejecutar una obra o prestar un servicio”.³⁴

En este orden de ideas, citamos otras acepciones de dicho término que lo exponen como aquella “cesión de uso de un bien mueble o inmueble o terreno, edificio, automóvil, maquinaria o de una parte de uno o de otro, de una persona (arrendador) a otra (arrendatario), durante un periodo específico de tiempo a cambio de una renta u otra compensación”,³⁵ otra idea es el “alquilar temporalmente una cosa mediante renta”,³⁶ de otro modo

³³ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 36.

³⁴ Diccionario Enciclopédico Vox.- Lexis 22.- Circulo de Lectores.- Tomo II “AMER/AVEM”.- Valencia, Barcelona.- 1976.- Pág. 467.

³⁵ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.- Editado por la Subsecretaría de Egresos.- Pág. 44.

³⁶ Diccionario Enciclopédico Océano.- Uno color.- Edición 1997.- Editorial Océano.- Barcelona, España.- 1997.- Pág. 135.

lo citan como "un contrato por el cual una de las partes se obliga a ceder a la otra el goce o el uso de una cosa por un precio determinado".³⁷

De las anteriores definiciones, deducimos que el arrendamiento es un contrato en virtud del cual una parte cede a la otra el uso y disfrute de una cosa o derecho, mediante un precio cierto, que recibe la denominación de renta o alquiler, por lo que podemos decir, que el arrendamiento es el más importante de los contratos llamados de uso y disfrute.

FUNDAMENTO LEGAL.

En este sentido, es necesario comentar que la normatividad que se establece para las adquisiciones, es aplicable al arrendamiento; en virtud, de que el Estado cuenta con facultades amplias para poder realizar todo tipo de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, pero es preciso indicar, que existen otras leyes que regulan a dicha figura, las cuales enunciamos a continuación:

En términos del primer párrafo del artículo 2398 del Código Civil Federal, señala que el arrendamiento existe "cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto".³⁸

³⁷ Sánchez Medal Ramón.- De los Contratos Civiles.- Decimotercera Edición Actualizada.- Editorial Porrúa.- México.- 1994.- Pág. 224.

³⁸ Código Civil Federal.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

Asimismo, el precepto 2400 del citado ordenamiento dispone que “son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que puedan usarse sin consumirse, excepto aquellos que la Ley prohíbe arrendar y los derechos estrictamente personales”.³⁹

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

No obstante lo anterior, hay que señalar que para que la Administración Pública Federal pueda realizar un contrato de arrendamiento con cualquier dependencia y/o entidad o con algún particular, es necesario contar con la autorización de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la cual tiene “por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de Ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, y determinar el monto de la renta que éstas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento.

Los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles a que se refiere el artículo 9 de este Reglamento, que practiquen instituciones o peritos valuadores independientes de la Comisión, no podrán acreditarse para efectos de trámite y formalización notarial de las operaciones en que

³⁹ Código Civil Federal.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

sean parte las dependencias o las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".⁴⁰

Del precepto citado, entendemos que la Comisión de Avalúos tiene la obligatoriedad de establecer la renta cuando intervenga en el arrendamiento una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o Estatal, no importando que cualquiera de estas tenga el carácter de arrendador o de arrendatario.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Por lo que corresponde a la prestación de servicios, podemos decir que es "una actividad encaminada a dar satisfacción a alguna necesidad de terceros";⁴¹ o que es aquella "prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la Administración Pública o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe presentarse, a fin de asegurar su menor costo, eficacia, continuidad y eficiencia".⁴²

Asimismo, podemos decir que "es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determinan

⁴⁰ Reglamento de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales.- Artículo 2.- Editorial Porrúa.- México.- 1999.

⁴¹ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República. - Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 146.

⁴² Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.- Editado por la Subsecretaria de Egresos.- Pág. 312.

los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión⁴³; pero significa también el “agrupar las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluyendo servicios básicos tales como postal, telegráfico, telefónico, energía y agua; alquileres, asesoría estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas”.⁴⁴

En razón de lo anterior, citamos al maestro Miguel Acosta Romero, mismo que menciona la definición de prestación de servicios del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como el “mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya. Organización y persona destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada”.⁴⁵

Por su parte, Villegas Basavilbaso cita dos conceptos de prestación de servicios, al primero como el “ejercer una función, cumplir con un fin,

⁴³ Glosario de Términos Administrativos.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Subdirección General de Administración.- Editado por la Subdirección de Desarrollo Organizacional y Simplificación Administrativa.- México.- 1996.- Pág. 93.

⁴⁴ Glosario de Términos mas Usuales en la Administración Pública Federal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.- Editado por la Subsecretaría de Egresos.- Pág. 314.

⁴⁵ Cita en pie de página.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1991.- Pág.- 735.

satisfacer una necesidad”,⁴⁶ y el segundo “como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizadas y aseguradas por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Privado”.⁴⁷

No obstante, Rafael de Pina Vara define a este, como un “conjunto de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la Administración Pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma”.⁴⁸

Para Gabino Fraga, la prestación del servicio “es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.⁴⁹

En el libro Teoría General del Derecho Administrativo, el maestro Acosta Romero, cita a Hauriou y Fleiner, el primero define la prestación de servicios “como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública; por otra parte Fleiner lo conceptualiza como un

⁴⁶ Cita en pie de página.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1991.- Pág.- 735.

⁴⁷ Ob. Cit.- Pág.- 740.

⁴⁸ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Vigésima Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1998.- Pág.- 453.

⁴⁹ Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Decimoctava Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1991.- Pág. 21.

conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular".⁵⁰

Para García Oviedo la prestación de servicios "es una ordenación de elementos de actividades para un fin; ese fin es la satisfacción de una necesidad pública (no obsta que hay necesidades de esta clase que se satisfacen por un régimen de Derecho Privado); lo que implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean éstas las que asuman la empresa; pero esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto del de los servicios privados".⁵¹

FUNDAMENTO LEGAL.

En relación con los ordenamientos legales, que regulan los servicios que se prestan en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es importante citar que el Estado tiene las mismas facultades a que hacemos referencia en las adquisiciones y el arrendamiento; por lo que es aplicable la misma normatividad.

⁵⁰ Cita a García Oviedo en pie de página.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Décima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1991.- Pág.- 743.

⁵¹ Ob. Cit.- Pág.- 744.

PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.

Por lo que hace a este apartado, es preciso mencionar que la Administración Pública Federal tiene la facultad de llevar a cabo diversas contrataciones, a través de un conjunto de actos que se transforman en un procedimiento administrativo que da origen a un vínculo contractual; la realización de estos actos inciden directamente en las contrataciones que el Estado efectúa con los particulares, de ahí que sea necesario establecer una serie de métodos o sistemas de elección que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones para contratar.

Ahora bien, consideramos que existen dos sistemas que el Estado utiliza para poder contratar, uno que podemos estimar de libre elección el cual se sujetará a limitaciones y formas de control tales como: acreditar de manera suficiente la solvencia de la persona con la que se va contratar, asimismo deberá sustentar debidamente la necesidad de realizar el acto y que este se ajuste a los supuestos previstos en la ley; dichas limitaciones están orientadas fundamentalmente a satisfacer de manera oportuna las necesidades colectivas y, que con su aplicación no cause perjuicios a las finanzas del Estado; el otro sistema es el que podemos conceptualizar como restrictivo, ya que este limita la libertad de la Administración Pública Federal para seleccionar a su contratante; esto en razón, de una serie de procedimientos que la Ley obliga a seguir para realizar la contratación respectiva.

No obstante lo anterior, es de indicar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público clasifica los procedimientos de contratación, mismos que describimos a continuación:

"Licitación Pública,
Invitación a Cuando Menos Tres Personas, y
Adjudicación Directa".⁵²

LICITACIÓN PÚBLICA.

De la licitación pública podemos decir, que es el "acto jurídico unilateral, impuesto por la Ley de la Administración Pública, para la concertación de los contratos";⁵³ pero es de precisar, que no sólo es un acto, sino un procedimiento que comprende una serie de actos.

En este orden de ideas, es de mencionarse que la licitación pública es el procedimiento que por regla general debe seguir la Administración Pública Federal en la selección de las propuestas más convenientes de contratación, la cual consiste en convocar a personas indeterminadas, que cubran los requisitos propuestos en las bases de licitación, para que en la forma y términos previstos en las mismas, presenten sus ofertas y, la Administración Pública Federal este en posibilidades de seleccionar la que le resulte más conveniente, para lograr garantizar al Estado las mejores

⁵² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 26.- Pag.12.

⁵³ Cassini, José.- Derecho Administrativo.- Editorial Palma.- Buenos Aires, Argentina.- 1974.- Pág. 528.

condiciones de contratación es necesario que la licitación cumpla con diversas etapas, mismas que a continuación citamos:

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

En casos excepcionales y previa aprobación de dicha Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con dicha autorización".⁵⁴

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

No obstante lo anterior, consideramos necesario señalar los requisitos mínimos de "las bases que emiten las dependencias y entidades para las

⁵⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000.- Artículo 25.- Pág. 12.

licitaciones públicas que se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente durante este periodo.

Las bases contendrán en lo aplicable como mínimo lo siguiente:

- I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. Forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el licitante;
- III. Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de las proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes;
- V. Idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones. Los anexos técnicos y folletos que podrán presentarse en el idioma del país de origen de los bienes o

- servicios, acompañados de una traducción simple al español;
- VI. Moneda en que se cotizara y efectuara el pago respectivo. En los casos de licitación internacional, en que la convocante determine efectuar los pagos a proveedores extranjeros en moneda extranjera, los licitantes nacionales podrán presentarse sus proposiciones en la misma moneda extranjera que determine la convocante. No obstante, el pago que se realice en el territorio nacional deberá hacerse en moneda nacional y al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga dicho pago;
 - VII. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas,
 - VIII. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos de conformidad a lo establecido por el artículo 36 de esta Ley;
 - IX. Descripción completa de los bienes o servicios; o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos; información específica que requieran respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas a que se refiere la fracción VII del artículo 20 de esta Ley; dibujos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;
 - X. Plazo y condiciones de entrega; así como la indicación del lugar, dentro del territorio nacional, donde deberán efectuarse las entregas;
 - XI. Requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar, los cuales no deberán limitar la participación de los interesados;

- XII. Condiciones de precio y pago; señalando el monto en que se haga exigible el mismo. Tratándose de adquisiciones de bienes muebles, podrán establecerse que el pago se cubra parte en dinero y parte en especie, siempre y cuando el numerario sea mayor, sin perjuicio de las disposiciones relativas de la Ley General de Bienes Nacionales;
- XIII. Datos sobre las garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, y el momento en que se entregará, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;
- XIV. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 39 de esta Ley, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;
- XV. En el caso de contratos abiertos, la información a que alude el artículo 47 de este ordenamiento;
- XVI. Penas convencionales por atraso en las entregas o en la prestación de los servicios;
- XVII. La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo será sancionado en los términos del artículo 60 de esta Ley, y
- XVIII. En su caso, términos y condiciones a que deberán ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por

medios remotos de comunicación electrónica. El que los licitantes opten por utilizar alguno de estos medios para enviar sus proposiciones no limita, en caso, que asistan a los diferentes actos derivados de una licitación.

Para la participación, contratación o adjudicación en las adquisiciones, arrendamiento o servicios no se le podrá exigir al particular requisitos distintos a los señalados por esta Ley".⁵⁵

Dentro de esta etapa, también se prepara la elaboración de la convocatoria la que podrá referirse a uno o más bienes o servicios, y que deberá contener:

- I. "El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando las bases impliquen un costo, este será fijado solo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de la reproducción de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisarlas previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la

⁵⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000.- Artículo 31.- Págs. 14, 15 y 16.

licitación. Igualmente, los interesados podrán consultar y adquirir las bases de las licitaciones por medios de difusión electrónica que establezca la Contraloría;

- III. La fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones;
- IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; y en caso de ser internacional, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector publico de algún Tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones;
- V. La indicación que ninguna de las condiciones contenidas en la bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas;
- VI. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;
- VII. Lugar y plazo de entrega;
- VIII. Condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo;
- IX. Los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían;
- X. La indicación de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de esta Ley, y
- XI. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra".⁵⁶

⁵⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico.- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000.- Artículo 29.- Pág. 14.

“La publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación”,⁵⁷ es la tercer etapa de la licitación; el propósito fundamental de esta estriba en permitir la participación de un mayor número de personas.

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

Dos o más personas podrán presentar conjuntamente proposiciones en las licitaciones sin necesidad de constituir una sociedad, o nueva sociedad en caso de personas morales, siempre que, para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establezcan con precisión y a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes a que cada persona se obligara, así como la manera en que se exigiría el cumplimiento de las obligaciones. En este supuesto la propuesta deberá ser firmada por el representante común que para ese acto haya sido designado por el grupo de personas.

Previo a la presentación y apertura de proposiciones, los convocantes podrán efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la propuesta técnica y económica.

⁵⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000.- Artículo 30.- Pág. 14.

Lo anterior será optativo para los licitantes, por lo que no se podrá impedir el acceso a quienes hayan cubierto el costo de las bases y decidan presentar su documentación y proposiciones durante el propio acto”.⁵⁸

El precepto mencionado quiere decir, que las propuestas serán presentadas en dos sobres, uno con la propuesta técnica y otro con la oferta económica; todos los interesados podrán presentar ofertas, siempre que satisfagan los requisitos propuestos en las bases y cumplan con las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante.

La quinta de las etapas, es el acto de presentación y apertura de proposiciones ofertas, que se lleva a cabo en dos fases:

- I. “En la primera etapa, una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrados, se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharan las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos;
- II. Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y dos servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, rubricaran las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la convocante en las bases de licitación las que para esos efectos constaran documentalmente, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de los licitantes, incluidos los de aquellos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas, quedando en

⁵⁸ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 34.- Pág. 16.

custodia de la propia convocante, quien de estimarlo necesario podrá señalar nuevo lugar, fecha y hora en que dará apertura a las propuestas económicas;

- III. Se levantara acta de la primera etapa, en la que hará constar las propuestas técnicas aceptadas para su análisis, así como las que hubiesen sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregara copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidara su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación;
- IV. La convocante procederá a realizar el análisis de las propuestas técnicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas;
- V. En la segunda etapa, una vez conocido el resultado técnico, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas, y se dará lectura al importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y dos servidores públicos presentes rubricarán las propuestas económicas;
- VI. Se señalarán lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días hábiles naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del

plazo establecido originalmente para el fallo, y

- VII. Se levantara acta de la segunda etapa en la que se hará constar el resultado técnico, las propuestas económicas aceptadas para su análisis, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregara copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efecto de su notificación”.⁵⁹

De lo citado cabe señalar, que la quinta etapa se lleva a cabo en dos fases, desarrollándose en el día y la hora previamente establecidos en las bases de licitación, la primera de estas consiste en la apertura de los sobres que contienen la oferta técnica, desechando las propuestas que omitan alguno de los requisitos exigidos y, en la otra fase, se procede a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas hayan sido aceptadas en la primera de las citadas fases.

La sexta etapa de la licitación es el acto mediante el cual el área convocante de la dependencia o entidad emite el fallo (decisión) determina cual es la propuesta más conveniente, mismo que se dará a conocer en junta pública “a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva que firmaran los asistentes, a quienes se entregará copia de la

⁵⁹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 35.- Pág. 17.

misma. La falta de firma de algún licitante no invalidara su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de la notificación. En sustitución de esa junta, las dependencias y entidades podrán optar por notificar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión”.⁶⁰

Finalmente, la última etapa del proceso licitatorio consiste en la formalización del contrato, el cual se llevará a cabo dentro del plazo que la propia ley establece, siendo este un término de “veinte días naturales siguientes a la notificación del fallo”;⁶¹ dicho contrato deberá “contener como mínimo lo siguiente:

- I. La autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato;
- II. La indicación del procedimiento conforme al cual se llevo a cabo la adjudicación del contrato;
- III. El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes o servicios;
- IV. La fecha, lugar y condiciones de entrega;
- V. Porcentaje, numero y fechas de exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen,
- VI. Forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;

⁶⁰ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000. Artículo 37.- Pág. 18.

⁶¹ Ob. Cit.- Artículo 46.- Pág. 21.

- VII. Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes o servicios;
- VIII. Precisión de sí el precio es fijo o sujeto a ajustes y, en este ultimo caso, la formula o condición en que se hará y calculará el ajuste;
- IX. Penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o servicios por causas imputables a los proveedores;
- X. La descripción pormenorizada de los bienes o servicios, objeto del contrato, incluyendo en su caso la marca y modelo de los bienes, y
- XI. Salvo que exista impedimento, la estipulación de que los derechos de autor u otros derechos exclusivos, que se deriven de los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones contratados, invariablemente se constituirán a favor de la Federación o de la entidad, según corresponda".⁶²

De lo anterior, es preciso indicar que con la firma del contrato se culmina el proceso licitatorio, sin embargo es de señalarse que existen diversas circunstancias por las que la dependencia o entidad llevan a cabo otros procedimientos de adquisiciones, los cuales son excepciones de la licitación pública, mismas que describiremos a continuación.

⁶² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 45.- Pág. 21.

EXCEPCIONES

Las excepciones a la licitación pública, son aquellos procedimientos que se encargan de realizar la contratación administrativa con personas que previamente han sido seleccionadas y catalogadas como capaces de ejecutar determinado tipo de contrato; consiste también, en limitar el número de participantes en el proceso de selección para la adjudicación de un contrato.

Como ya afirmamos, son procedimientos que se encuentran en íntima vinculación con limitar el número de participantes en la adjudicación de un contrato; consecuentemente esto restringe las posibilidades de obtener las mejores condiciones para la contratación.

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

De lo establecido con anterioridad, cabe señalar que la existencia de los procedimientos que limitan la libertad de contratación, tienen por objeto tutelar, de igual forma, los principios que la Constitución plasma en el primer párrafo del artículo 134, al decir que: "Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas Paraestatales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados".⁶³

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

Ahora bien, con la licitación pública coexisten otros procedimientos que se constituyen en una excepción a la misma. Dichas excepciones derivan de lo dispuesto en el tercer párrafo del precepto antes mencionado, que a la letra dice que: "Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado".⁶⁴

Al respecto, la facultad para utilizar indistintamente cualquiera de los dos procedimientos, es potestativa de la Administración Pública Federal ya que, "las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa".⁶⁵

No obstante lo anterior, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público incorporó al ámbito de nuestra legislación a la "invitación a cuando menos tres personas y a la adjudicación directa",⁶⁶ fundamentando su aplicación en la atención de situaciones apremiantes o especiales que se presentan en el ejercicio de la función administrativa y en muchos casos sólo tienen una vía de solución. Luego entonces, podemos concluir que mientras en la licitación pública se admiten indistintamente a todos los proponentes; en los procedimientos de excepción, la

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

⁶⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 40.- Pág. 18.

⁶⁶ Idem.

Administración Pública Federal aprecia discrecionalmente la capacidad que tienen cada uno de los posibles candidatos e invita a aquellos que considera cumplen con las perspectivas para la ejecución del contrato.

Ahora bien, en virtud de se limita al número de participantes, la convocante deberá corroborar que las personas que invita efectivamente estén en posibilidades de cumplir con el objeto del contrato; lo que quiere decir, que las personas convocadas deberán contar con la capacidad económica, la experiencia y el respaldo técnico que sea congruente con las características y magnitud de los trabajos a realizar, garantizando el cumplimiento de los alcances fijados contractualmente, a juicio de la dependencia o entidad, no obstante lo anterior, me permito describir los procedimientos de excepción:

INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.

De este procedimiento podemos inferir que consiste en el llamado que hace la Administración Pública Federal a particulares previamente calificados como capaces de llevar a cabo un contrato, para que en la forma y términos propuestos por la convocante, presenten las cotizaciones y se sometan al procedimiento de selección, similar al de licitación pública; la justificación de aplicar dicho procedimientos, deriva de circunstancias extraordinarias, que obligan a dicha administración a contratar inmediatamente.

De lo anterior, es justificable aplicar el procedimiento en función de las características de los trabajos a desempeñar o de los bienes a adquirir, pero siempre conforme a los supuestos enunciados en el artículo 41 de la Ley de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que exceptúa de la licitación pública cuando:

- I. “El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
- II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación;
- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicarle el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

- VII. Se realicen dos licitaciones publicas que hayan sido declaradas desiertas;
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicara las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;
- XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;
- XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

- XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que estos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;
- XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;
- XVI. El objeto del contrato sea diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituya a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;
- XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;
o
- XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación de pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación”⁶⁷

⁶⁷ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. - Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 41.- Pág. 19.

Del precepto expuesto, cabe señalar que las fracciones son excepciones de ejecución de la licitación pública, toda vez que por la premura o por las características con las que hay que realizar la contratación, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, se invita a presentar propuestas a cierto número de personas que a criterio de quien las convoca, cuentan con la capacidad de respuesta inmediata y las condiciones que requiere el contrato; lo que quiere decir que la Administración Pública limita, en diversos supuestos, la lista de las personas que pueden presentar propuestas, pero una vez que se encuentren establecidas las personas a participar, el procedimiento de elección es igual al mencionado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para la licitación pública.

De esta manera, tenemos que el artículo 43 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público prevé que tratándose de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, se sujetara a lo siguiente:

- I. “El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, para lo cual la apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad;
- II. Para llevar acabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente;

- III. En las invitaciones se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, plazo y lugar de entrega así como las condiciones de pago;
- IV. Los plazos para la presentación de proposiciones se fijaran en cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta;
- V. El carácter de nacional o internacional en los términos del artículo 28 de esta Ley, y
- VI. A las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables⁶⁸.

Del precepto arriba indicado, hay que señalar que describe al acto de apertura de ofertas, el cual puede celebrarse sin la presencia de los invitados, pero invariablemente, debe asistir un representante del órgano de control interno, asimismo se menciona que no procederá a efectuar la evaluación de las proposiciones, si no se cuenta con un mínimo de tres propuestas y, concluye diciendo que con excepción de estas formalidades, dicho procedimiento debe sujetarse a las demás disposiciones de la licitación que le resulten aplicables.

En síntesis, podemos decir que la invitación a cuando menos tres personas, salvo por la limitación en el número de participantes, las formas de control y los plazos que deben cumplirse, deviene un procedimiento no sólo similar, sino igual a la licitación pública.

⁶⁸ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. - Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 43.- Pág. 20.

ADJUDICACIÓN DIRECTA

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

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

En razón de lo expuesto en este apartado, consideramos pertinente simplificar el procedimiento de licitación pública en 2 cuadros gráficos que nos manejan de manera clara y precisa los tiempos y movimientos de dicho procedimiento dentro de la Administración Pública Federal, los cuales se establecen.

A N E X O S

PROGRAMA DE TIEMPOS Y MOVIMIENTOS PARA LA LICITACION PUBLICA.

ACTIVIDADES	TIEMPOS EN DIAS NATURALES																56	76
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
CONVOCATORIA. ART. 30	[Barra 1-7]							[Barra 8-16]										
BASES A DISPOSICIÓN. ART. 31	[Barra 1-6]						[Barra 7-16]											
INSCRIPCIÓN Y VENTAS. ART. 29-II	[Barra 1-16]																	
MODIFIC. A CONVOC. Y BASES. ART. 33-I y II ART. 31-III y 33-II, 2	[Barra 1-16]																	
PRESENTACIÓN DE MUESTRAS. REGLAM. ART. 19																	<input checked="" type="checkbox"/>	2 DIAS HABILES ANTES DEL ACTO
REGISTRO DE PARTICIPANTES. ART. 34,-3																	<input type="checkbox"/>	1 HORA ANTES DEL ACTO
1ª E T A P A ACTO DE PRESENT. DE PROP. Y APERTURA DE OFERT TECNICAS. ART. 33 y 35	[Barra 1-16]																	
2ª E T A P A APERT. DE OFERTAS ECONOM. ART. 35-V																	[Barra 17-32]	
FALLO ART. 35-V, 2																	[Barra 33-38]	
DIFERIMIENTO DEL FALLO ART. 35-V, 2																	[Barra 39-54]	

PROGRAMA DE TIEMPOS Y MOVIMIENTOS PARA FORMALIZAR UN CONTRATO.

Actividades

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

TERMINO NO MAYOR DE 20 DIAS NATURALES

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

Artículo 46 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

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

Artículo 46 párrafo 2 de la Ley antes referida

El atraso en la firma del contrato Por parte de la dependencia o entidad, prorrogara en igual Plazo la fecha de cumplimiento De las obligaciones asumidas

Artículo 46 párrafo 3 de la misma Ley

TÍTULO TERCERO. DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA.

GENERALIDADES.

Con el fin de dar continuidad a este trabajo, es preciso decir que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo reviste singular importancia, toda vez que tiene la responsabilidad de promover una Administración Pública Federal, accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país, considerando en términos generales, que el reto de la citada Secretaría es el contribuir en una mejora permanente de los servicios gubernamentales, transparentar el uso de los recursos, garantizar el cumplimiento de los programas e instrumentar un proceso de rendición de cuentas mas amplio y desagregado.

Para lograrlo, la dependencia se encuentra organizada en cuatro áreas sustantivas, a las que se les encomiendan las siguientes funciones:

“La Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, impulsa la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la acción gubernamental y promueve nuevos vínculos y canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno.

La Subsecretaría de Normatividad, Control y Evaluación de la Gestión Pública, promueve el establecimiento de un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno del Gobierno Federal, asimismo diseña y

aplica el sistema de control y evaluación gubernamental que se opera con el concurso de los Órganos de Control Interno de las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, de los delegados en las secretarías y los comisarios en las entidades. Es importante señalar, que los contralores internos y los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por el ciudadano Titular de la Dependencia y que las atribuciones que se les confieren, los faculta para sustanciar los procedimientos disciplinarios y aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.⁶⁹

Asimismo, es de indicarse que “La Unidad de Desarrollo Administrativo apoya los procesos de descentralización, simplificación administrativa, adecuación de estructuras, mejoramiento continuo de métodos y procedimientos, dignificación y desarrollo del servidor público y construcción de nuevos esquemas de medición del desempeño.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se ocupa de las funciones de administración del patrimonio inmobiliario y de los avalúos y justipreciaciones del Gobierno Federal.

Por su parte, las funciones de apoyo las llevan a cabo las áreas de Asuntos Jurídicos, Contraloría Interna y Comunicación Social, así como la Oficialía Mayor que atiende los ámbitos de administración, informática, programación, presupuesto y organización.

⁶⁹ Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- México 1998.- Pág. 1.

Con tal división de responsabilidades y comprometida en la mejora continua de sus procesos de trabajo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo orienta sus actividades a cumplir con los preceptos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a alcanzar los objetivos específicos que le señalan, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).⁷⁰

Por otra parte, la "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República".⁷¹

De lo anterior, se desprende que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano administrativo encargado de vigilar y sancionar, los actos que se realizan en la Administración Pública Federal, lo que trae como consecuencia una serie de facultades otorgadas, con el fin de que se cumplan las tareas que los ordenamientos legales imponen a los servidores públicos en el ejercicio de su cargo.

⁷⁰ Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- México 1998.- Pág. 2.

⁷¹ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.- México 1995.- Pág. 26.

En cuanto a la potestad de vigilancia y sancionadora, a que hacemos referencia en el párrafo anterior, cabe indicar que encuentra su fundamento en el artículo 109, fracción III de nuestra Carta Magna que a la letra dice “se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”;⁷² asimismo, como parte trascendental, es preciso señalar, en que consistirán las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos que incurran en responsabilidad, mismas que consistirán en “suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas”;⁷³ independientemente de las que señale la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, es preciso identificar las facultades que tiene conferidas la multicitada Secretaría, en el numeral 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación citamos:

“A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

⁷³ Ob. Cit.- Artículo 113.

- requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
 - V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
 - VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los

órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de Ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes

- inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
 - XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
 - XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y
 - XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos".⁷⁴

Del precepto citado, es importante mencionar que con la inmensa gama de facultades que tiene encomendadas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es necesario que los órganos internos de control instauren diversas formas de control en lo relativo a los actos que realizan las áreas de adquisiciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios; en virtud de que también tiene la

⁷⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Editorial Porrúa.- México 1999.

tarea de verificar que se realicen las actividades y erogaciones de conformidad con lo que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, podemos decir que otro medio de control lo podría constituir el hecho de que los servidores públicos involucrados en las requisiciones, procedimientos licitatorios e inclusive los que reciben los bienes o servicios licitados, puedan detectar irregularidades al momento de la ejecución de los actos, y en cuyo caso, están obligados a hacer del conocimiento a las contralorías internas de dichas situaciones, para proceder como corresponda. Lo anterior a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos en términos de lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En consideración a lo anterior, es importante indicar que el título séptimo de la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público hace referencia a este tipo de control, al mencionar que “las personas interesadas podrán inconformarse ante la contraloría por cualquier acto o procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias”,⁷⁵ sin perjuicio de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de oficio en las verificaciones que realiza, pueda detectar, por sí, las irregularidades del caso.

⁷⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 65.- Pág. 27.

Por otra parte del análisis integral a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del propio Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, se puede determinar que existe un medio de control que ejercen todos los que de alguna manera, se encuentran afectados, detectan irregularidades en la contratación o en el pago; ya que la primera de las citadas leyes es muy específica, en virtud de que establece un capítulo especial para la información y verificación, mismo que señala como autoridades competentes para verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, por ello es necesario que las dependencias y entidades tengan bajo su resguardo, por lo menos durante tres años los documentos con los que se acrediten tanto los procedimientos licitatorios, así como los respectivos contratos y comprobantes de pago.

En razón a lo anterior las secretarías mencionadas, tienen entre todas las demás atribuciones encomendadas una especialmente importante y preventiva, la cual consiste en la facultad de poder determinar, en cualquier tiempo el incumplimiento de las obligaciones y actividades a que hacemos referencia, toda vez que la ley no establece la periodicidad, ni el orden en que deben realizarse las visitas de verificación, por lo que tales dependencias, de manera selectiva realizan un programa de tiempos preestablecidos para cumplir con esta obligación.

Como hemos dicho, el incumplimiento a cualquiera de las obligaciones que nos ocupan daría lugar a incurrir en alguna responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que traería como consecuencia la imposición de una o en su caso de varias sanciones, ya que la referida ley no limita los términos en que deberán imponerse.

Ahora bien, como complemento de este apartado hay que mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la competencia que tienen las contralorías internas para imponer sanciones disciplinarias, estableciendo en diversos preceptos que "Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente conocer el caso o participar en las investigaciones".⁷⁶

⁷⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 57.- Editorial Porrúa.- México 1999.

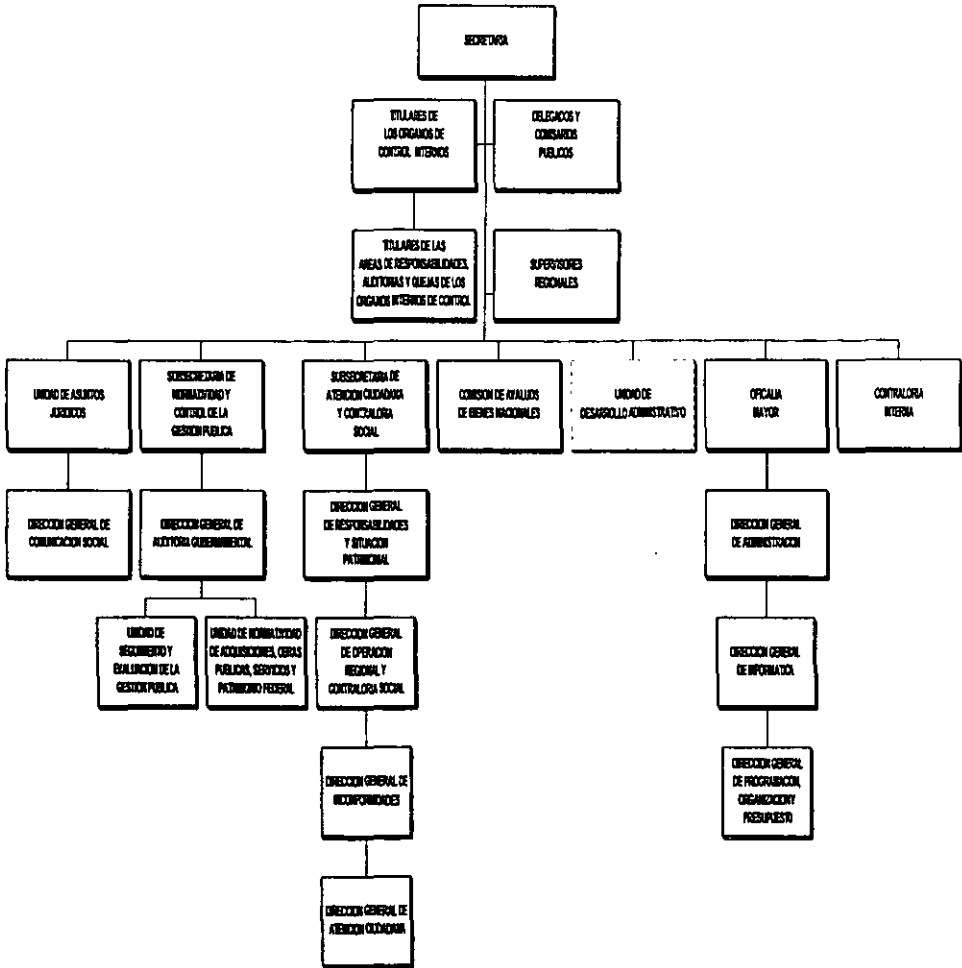
Asimismo, nos señala que “La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias”,⁷⁷ y que “las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayor cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se abocará directamente al asunto informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades”.⁷⁸

Ahora bien, toda vez que hemos enunciado de manera general las facultades encomendadas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, citaremos la estructura orgánico funcional de dicha secretaría como parte integrante de este apartado, ya algunas unidades administrativas como la Dirección General de Registro y Situación Patrimonial de los Servidores Públicos y la Dirección General de Inconformidades ambas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tienen gran injerencia en títulos posteriores.

⁷⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 60.- Editorial Porrúa.- México 1999.

⁷⁸ Ob. Cit.- Artículo 62.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.



⁷⁹ Cuadernillo de las estructuras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- México 1999.

TÍTULO CUARTO. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

En este título, cabe señalar que existe la posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública Federal en lo relativo al procedimiento licitatorio, por lo que es necesario el establecimiento de medios de control, mismos que han sido implantados a través de diferentes recursos administrativos, esto con el fin de liberar de carga de trabajo a los tribunales; pero, se podrán interponer siempre que la propia ley establezca la vía de defensa; como es el caso de la inconformidad, que se promueve en contra de la violación a los procedimientos de adquisición; razón por la cual es importante recalcar que la regulación del procedimiento de licitación pública se establece en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por lo tanto es necesario que la convocante haga respetar y hacer cumplir cada una de la etapas, en virtud de que dicho procedimiento es la vía legal para que la dependencia o entidad adjudique el contrato a una persona física o moral.

Asimismo, cabe aclarar que la violación al procedimiento puede ocurrir en cualquier momento, esto es, que no necesariamente deba ser hasta el momento de dar a conocer el fallo, sino que puede darse desde al ocurrir la descalificación de uno de los participantes en la primera fase de dicho proceso.

INCONFORMIDAD.

Por lo que hace a la inconformidad hay que señalar que el capítulo primero del título séptimo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, denominado De las inconformidades y del Procedimiento de Conciliación, hace referencia a la inconformidad, la que se define como un medio de defensa jurídico, con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses por actos que consideran son llevados a cabo por servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación.

Por esta razón, "Las personas interesadas podrán inconformarse ante la Contraloría por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley.

La inconformidad será presentada, a elección del promovente, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Contraloría, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que ocurra el acto o el inconforme tenga comunicación de éste.

Lo anterior, sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten a la Contraloría las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de contratación, a fin de que las mismas se corrijan.

La falta de acreditamiento de la personalidad del promovente será causa de desechamiento".⁸⁰

En este contexto, es importante señalar que la inconformidad no reviste mas formalidades jurídicas que el de su presentación directamente en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dentro de un plazo perentorio y que las manifestaciones se realicen bajo protesta de decir verdad, es de establecerse también que la inconformidad además de apegarse a las formalidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debe cumplir con los requisitos que le son aplicables del Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, a efecto de crear en el ámbito jurídico una expectativa de derecho, cuya resolución, por tratarse de un acto de autoridad puede dar lugar a un recurso de revocación ante el superior jerárquico de quien lo emitió.

De igual forma, como ya mencionamos la inconformidad como todo acto jurídico, debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos, mismos que a continuación citamos:

Primeramente, es requisito indispensable **ACREDITAR INTERÉS JURÍDICO** para que proceda la acción, ya que su objetivo fundamental es la declaración o constitución de un derecho, esto trae como consecuencia dos etapas en un procedimiento de contratación:

⁸⁰ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 65.- Pág. 27.

ETAPA ANTERIOR A LA ADQUISICIÓN DE LAS BASES: En dicha etapa existen una serie de requisitos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece de observancia obligatoria por parte de las dependencias y entidades, por lo que cualquier incumplimiento o desviación a tales requisitos, pueden dar lugar a la presentación de una inconformidad, estos actos pueden abarcar desde la publicación de la convocatoria, hasta el contenido de las bases, incluidos en particular los plazos en que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (junta de aclaraciones) hasta el acto de presentación de propuestas.

ETAPA POSTERIOR A LA ADQUISICIÓN DE LAS BASES: En esta etapa, el interés para impugnar un acto emana del solo hecho de haber adquirido las bases y haber participado en actos licitatorios subsecuentes, como lo son la junta de aclaraciones a las propias bases y la presentación de una propuesta.

Al adquirir las bases, se tiene el interés de impugnar el contenido de las mismas e incluso lo que suceda en la junta de aclaraciones, no es así para los actos que se lleven a cabo durante o con posterioridad al acto de presentación de propuestas, pues al no haber participado en dicha etapa, lo que suceda en esta no le causa agravio; pero cuando se participo en el acto debe entenderse que se cuenta con el interés desde este acto y hasta el fallo, contándose con la posibilidad de presentar una inconformidad por actos que contravengan la ley en estas etapas, ya que en todos los casos será indispensable que el interesado demuestre que los actos impugnados

le causan agravio, debiendo aportar las pruebas que acrediten su dicho, como al efecto lo requiere el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles que a la letra dice:

“El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones”.⁸¹

Por lo que hace a la TEMPORALIDAD, hay que indicar que es otro de requisito que se establece para que los particulares puedan presentar su inconformidad en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurra el acto impugnado o de que el promovente tenga conocimiento del mismo, previéndose que transcurrido dicho plazo precluye para los interesados el derecho a inconformarse; en concordancia con lo citado, cabe señalar que la Secretaría de Contraloría Desarrollo Administrativo al recibir una inconformidad, el primer paso que realiza es verificar si esta presentada en tiempo, para ello deberá computar el plazo transcurrido desde que se llevó a cabo el acto impugnado hasta que se presentó el escrito inicial y si éste excediera de 10 días hábiles, deberá proceder a desechar la promoción correspondiente.

Es preciso, hacer mención de que en caso de que la inconformidad sea enviada por correo certificado o servicio de mensajería, no se tomará como fecha de recepción el sello de dicho servicio, sino la fecha con que se recibe en la Secretaría de Contraloría Desarrollo Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que dice:

⁸¹ Código Federal de Procedimientos Civiles.- Editorial Porrúa.- México 1999.

“Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo en el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes”.⁸²

En cuanto a la PROTESTA DE DECIR VERDAD, cabe señalar que es requisito indispensable en las inconformidades que se presentan, ya que deberán manifestarse bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados, requisito que de omitirse se sanciona normativamente con el desechamiento del escrito de inconformidad.

En relación con lo anterior, es preciso indicar que “la inconformidad será presentada en los términos a que se refiere este capítulo, el promovente deberá manifestar bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos que aduce son irregulares y acompañar la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad”,⁸³ no obstante puede darse el caso de que el promovente ingresará un nuevo escrito incorporando el protesto que se menciona.

Otra de las formalidades que debe contener una inconformidad, independientemente de las que ya señalamos, son aquellas que se mencionan en el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos

⁸² Ley Federal del Procedimiento Administrativo.- Editorial Porrúa.- México 1999.

⁸³ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 66.- Pág. 27.

Civiles y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en virtud de que existe la supletoriedad, según lo cita el artículo 13 de la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

No obstante de los ordenamientos invocados, se derivan una serie de requisitos adicionales, que deben de cumplir las promociones que se realicen, siendo estos:

La PRESENTACIÓN del escrito inicial, misma que deberá efectuarse en “las oficinas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”.⁸⁴

Otro de los requisitos consiste en que aquel que FIRME EL ESCRITO DEBERÁ TENER CON FACULTADES para ello, en caso de que una persona moral esté en posibilidad de interponer una inconformidad en contra de actos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal derivados de una incorrecta aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es indispensable que el promovente cuente con representatividad legal para ello.

En este sentido, las facultades legales podrán acreditarse mediante la presentación de los instrumentos notariales como: poder general para actos de domino, poder general para pleitos y cobranzas, y poder especial en el cual se establezca de manera específica la facultad para presentar inconformidad a nombre de persona física o moral.

⁸⁴ Ley Federal de Procedimiento Administrativo.- Artículo 42.- Editorial Porrúa.- México 1999.

En cuanto a los poderes para pleitos y cobranzas “bastara que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna”.⁸⁵

Asimismo, es recomendable que se ofrezcan las pruebas con las formalidades establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles o como se requerirían en cualquier medio de defensa, al respecto cabe mencionar que en la inconformidad son admisibles todo tipo de pruebas como la testimonial, la inspección ocular, las documentales publica y privada, la instrumental de actuaciones, así como las presuncionales legal y humana, a excepción de la confesional de las autoridades.

TRAMITE DE LA INCONFORMIDAD.

Ahora bien, cuando la promoción cumpla con las formalidades, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emitirá un oficio dirigido al promovente en el que le informa que su inconformidad se admite a trámite y que una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente y no exista diligencia alguna por desahogar, en su oportunidad se emitirá la resolución que conforme a derecho corresponda; en base con lo señalado, es de trascendencia indicar que las notificaciones que se realice dicha secretaría deberán ser con el carácter de personal.

Ahora bien, por lo que respecta a la integración del expediente, la citada secretaría solicitará al área convocante de la dependencia o entidad que

⁸⁵ Código Civil Federal.- Artículo 2554.- Editorial Porrúa.- México 1999.

realizo el acto, que en un plazo de "diez días naturales",⁸⁶ remita un informe circunstanciado sobre los hechos motivo de la inconformidad, así como las constancias correspondientes, a fin de que la autoridad este en posibilidad de emitir la resolución que corresponda "dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del acto irregular".⁸⁷

En cuanto a lo anterior, citaremos diversas causas que motivan la interposición de inconformidades en esta materia:

ACTO, ETAPA O FASE:	INCONFORMIDAD CONTRA:
Convocatoria.	<ul style="list-style-type: none"> ↗ Que la publicación de la convocatoria y modificaciones a esta no se realicen en los medios de publicación a que se refiere la Ley. ↗ Costo excesivo de las bases de licitación y la descripción inadecuada de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación. ↗ Establecimiento de plazos inferiores a los previstos en la Ley para la presentación y apertura de proposiciones.

⁸⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 68.- Párrafo 2.- Pág. 27.

⁸⁷ Ob Cit.- Artículo 68.- Párrafo 1.- Pág. 27.

ACTO, ETAPA O FASE:	INCONFORMIDAD CONTRA:
Bases de Licitación.	<ul style="list-style-type: none"> ⚡ Negativa de la convocante para autorizar la revisión, por parte del interesado, de las bases de licitación, previamente a efectuar el pago de las mismas. ⚡ Negativa de bases de licitación. ⚡ No señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación del contrato. ⚡ Especificaciones que concluyan en marca determinada, sin la debida justificación. ⚡ Plazo reducido para iniciar la prestación de los servicios o la entrega de los bienes. ⚡ La utilización de mecanismos de puntos o porcentajes para la evaluación de las propuestas. ⚡ Modificaciones que constituyen sustitución o variación sustancial de los bienes o servicios que fueron convocados originalmente, o bien la adición de otros distintos.

ACTO, ETAPA O FASE:	INCONFORMIDAD CONTRA:
Junta de Aclaraciones.	<p>⇒ Que las modificaciones que se hagan en la junta de aclaraciones, no se comuniquen a todas las personas que compraron las bases, conforme a la Ley.</p>
Acto de Apertura de Propuesta.	<p>⇒ Que el acto de presentación y apertura de proposiciones, se realice en el lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en los términos de Ley.</p> <p>⇒ Aceptación de ofertas de bienes extranjeros cuando se trate de licitación nacional.</p> <p>⇒ La autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas.</p> <p>⇒ El hecho de no permitir a los participantes firmar las ofertas de sus competidores.</p> <p>⇒ La negativa de entregar a los participantes copia del acta relativa al acto de presentación y apertura de proposiciones, en cualquier etapa.</p>

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

ACTO, ETAPA O FASE:	INCONFORMIDAD CONTRA:
Fallo.	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ El diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente. ⇒ Que el contenido del acta de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad. ⇒ Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de la licitación o en las propuestas presentadas por los licitantes. ⇒ La falta de comunicación escrita a los licitantes en la que se informen las causas por las cuales su propuesta no fue elegida. ⇒ La decisión injustificada de declarar desierta la licitación. ⇒ La negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes. ⇒ Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.
Garantía de Cumplimiento.	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.

ACTO, ETAPA O FASE:	INCONFORMIDAD CONTRA:
Anticipos.	<ul style="list-style-type: none"> ↗ Atraso en la fecha de entrega. ↗ Reducción de los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases.
Contratación.	<ul style="list-style-type: none"> ↗ Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante. ↗ Cambios sustanciales de los bienes o de los servicios contratados con respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases.
Penas convencionales.	<ul style="list-style-type: none"> ↗ Aplicación injustificada. ↗ Retraso en el pago.
Suspensión Rescisión.	<ul style="list-style-type: none"> o ↗ Determinación injustificada

En contra de la resolución que emita la autoridad, respecto de una inconformidad, procede el recurso de revisión de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

RECURSO DE REVISIÓN.

En este apartado trataremos lo relativo al recurso de revisión, el cual es un “medio que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto, lo conforme o lo revoque”,⁸⁸ a demás de considerarlo como el medio “por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto de subordinado”,⁸⁹ y como el “derecho de impugnar un acto administrativo ante la misma autoridad que lo emitió quien habrá de resolver revocando, modificando, anulando o confirmando el acto”.⁹⁰

Por su parte, el maestro Serra Rojas manifiesta que dicho recurso “constituye un derecho que tiene el particular agraviado para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo”.⁹¹

En este orden de ideas Gabino Fraga señala que el recurso de revisión es aquel “medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener, en términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁹²

⁸⁸ Diccionario Jurídico Mexicano.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa – UNAM.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México 1989.- Pág. 2710.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa.- México.- Pág. 105.

⁹¹ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Décimo Segunda Edición.- Tomo II.- Porrúa.- México, 1983.- Pág. 567.

⁹² Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Decimoctava Edición.- Editorial Porrúa.- México 1991.- Pág. 433

Aunado a lo anterior, Rafael de Pina Vara opina que “los recursos son medios de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal. Medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quien se halla legitimado para interponerlo, someter la cuestión resuelta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe, el error o agravio que motiva”.⁹³

Ahora bien, el recurso de revisión se instituyó con la finalidad de evitar que los tribunales jurisdiccionales se siguieran llenando de juicios que podrían resultar más sencillos y claros de resolver por parte de la autoridad que emitió el acto, toda vez que esta, es quien debe reflexionar, reformar o corregir sus decisiones, así como la que tiene en su poder todos los elementos de juicio y documentales para revisar el procedimiento seguido en la instancia que se impugna este recurso.

Por otra parte, es importante mencionar que dicho recurso es el medio ordinario y directo de defensa con que cuentan los gobernados, que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido, que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoquen o modifiquen, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.

⁹³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael.- Diccionario de Derecho.- Vigésimo Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México 1998.- Pág.- 434.

Ahora bien, es de señalarse que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece que “en contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes”.⁹⁴

De lo anterior, es de precisarse que el recurso a que hace referencia la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, encuentra su fundamento en el Título Sexto denominado Del Recurso de Revisión de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que debe hacerse valer “por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”,⁹⁵ y ante la autoridad que emitió el acto impugnado dentro del término de “15 días”⁹⁶ naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, el cual será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo.

Consideramos necesario señalar que el requisito esencial que debe tener el escrito de interposición del recurso es la expresión de agravios; por estos debe entenderse el argumento que haga valer el recurrente en el que se exprese la parte de la resolución que contenga la violación, la disposición jurídica violada ya sea por omisión o indebida aplicación y la relación que

⁹⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 70.- Pág. 28.

⁹⁵ Ley Federal del Procedimiento Administrativo.- Artículo 83.- Editorial Porrúa.- México 1999.

⁹⁶ Ob. Cit.- Artículo 85.

existe entre ambas premisas para determinar que en verdad existió la violación argumentada. Sin tales requisitos el argumento seguramente sería declarado ineficaz por no expresar agravio alguno.

Independientemente de lo citado en el párrafo que antecede, es indispensable establecer los demás requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso, los cuales son la denominación del "órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; el acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; los agravios que se le causan; en su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de los actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales".⁹⁷

Necesariamente deben acompañarse al escrito inicial las pruebas que se propongan, la constancia de notificación y la resolución impugnada, estos dos últimos documentos, pueden presentarse en copia simple; mismas que si no se presentan, el recurso será desechado, porque no podría acreditarse ante la autoridad que se está dentro del término legal, o que en verdad exista un acto que es el que se reputa como ilegal, y por lo que toca a las

⁹⁷ Ley Federal del Procedimiento Administrativo.- Artículo 86.- Editorial Porrúa.- México 1999.

pruebas, no se admitirán aquellas que no se hubiesen ofrecido en la instancia de la inconformidad. Las pruebas que se ofrezcan deben relacionarse, so pena de ser desechadas.

En este sentido, es de importancia recalcar que aún y cuando legalmente no se expresan formalidades especiales para promover el recurso administrativo en estudio, lo cierto es que en la práctica si se requieren, ya que en la estancia posterior que en este caso sería el juicio amparo, el juzgador no estudiaría argumentos que no se hubiesen expresado a manera de agravios en el recurso.

En esta instancia, procederá la suspensión de la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando "lo solicite expresamente el recurrente; sea procedente el recurso; no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión".⁹⁸

Las resoluciones que se dicten pueden variar dependiendo del caso concreto, ya que el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando se presente fuera de plazo; no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y no aparezca

⁹⁸ Ley Federal del Procedimiento Administrativo.- Artículo 87.- Editorial Porrúa.- México 1999.

suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo. Al respecto, cabe señalar que el recurso se desechará por improcedente "contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; contra actos consumados de un modo irreparable; contra actos consentidos expresamente; y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo".⁹⁹

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

La resolución que recaiga sobre el recurso de revisión se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el

⁹⁹ Ley Federal del Procedimiento Administrativo.- Artículo 89.- Editorial Porrúa.- México 1999.

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

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

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

CONCILIACIÓN.

Primeramente hay que hablar de la conciliación, como aquella circunstancia que puede ser intentada por espontánea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que busquen la coincidencia, ese tercero puede ser un particular o un servidor público; que en este último caso forma parte del mecanismo procesal y tiene un interés permanente en lograr la paz social.

En razón a lo anterior, es preciso señalar que antes de entrar al estudio de la conciliación en materia administrativa, es de mencionarse que en nuestro sistema legislativo al hablar de conciliación es pensar inmediatamente en el Derecho Laboral, porque es asociado con la denominación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así pues resulta comprensible que siempre identifiquemos al término de conciliación con dicha rama del derecho. En virtud de que en los Tribunales se encargan de llevar acabo el proceso, a fin de resolver sobre la controversia y la conciliación se encuentra implícita en el mismo.

Ahora bien, analizaremos la diferencia existente entre la conciliación en materia laboral y concretamente con la materia civil, la cual se contempla en el artículo 272 A del Código de Procedimientos Civiles, en la que solo se presenta y se da después de que la litis ha quedado definida dentro del procedimiento, la existencia de ésta puede darse no solo ante el juzgado de lo civil, sino también ante los juzgados familiares y de arrendamiento inmobiliario, en los que dentro del término de los diez días hábiles

siguientes se señalará la Audiencia Previa y de Conciliación; por lo que hace a la recepción de la demanda en materia laboral el proceso conciliatorio conduce a evitar un proceso futuro de duración y resultados no previstos, lo anterior de conformidad con el numeral 865 de la Ley Federal del Trabajo, en la que la conciliación se presenta antes de iniciar el procedimiento ordinario ante las Juntas de Arbitraje.

No obstante lo anterior, la conciliación es considerada como "la avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito. El acto de conciliación, que también se denomina juicio de conciliación, procura la transigencia de las partes, con objeto de evitar el pleito que una de ellas quiere entablar.

No es en realidad un juicio, sino un acto, y el resultado puede ser positivo o negativo. En el primer caso, las partes se avienen; en el segundo, cada una de ellas queda en libertad para iniciar las acciones que le correspondan.

Sus efectos son, en caso de avenirse las partes, los mismos de una sentencia, y en este sentido puede pedirse judicialmente la ejecución de lo convenido".¹⁰⁰

Aunado a lo anterior, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la conciliación como "el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve

¹⁰⁰ Cabanellas Guillermo.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo I.- Bibliográfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 449.

para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”.¹⁰¹

En este sentido el Maestro Enrique Alvarez del Castillo dice que “la conciliación es un método universal, una ayuda dirigida a resolver las diferencias de su trabajo en función del entendimiento consciente de las partes en conflicto”.¹⁰²

De las definiciones mencionadas, podemos concluir que la conciliación es el acuerdo o procedimiento por medio del cual las partes libre y voluntariamente resuelven la controversia planteada, mediante la intervención de un tercero imparcial, ese tercero puede ser un particular o algún servidor público.

Aunado a lo anterior, encontramos dos definiciones del término conciliación, mismas con las que estamos de acuerdo, mismas que fueron expuestas durante la realización del Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y Previsión Social celebrado en el año de 1980, en las que señalan a la conciliación como él “deber de procurar que las partes lleguen a un convenio, mismo que podrá intentarse en cualquier estado del procedimiento”,¹⁰³ y otro concepto es aquel que señala que “la conciliación no es un procedimiento judicial, no es un trámite que se preste

¹⁰¹ Diccionario Jurídico Mexicano.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa – UNAM.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México 1989.- Pág. 568.

¹⁰² Enrique Alvarez del Castillo.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979.- México 1980.- Pág. 37.

¹⁰³ Memorias del Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y Previsión Social.- Celebrado del 21 al 24 de julio de 1980.- Editorial Academia Mexicana del Trabajo y Previsión Social.- México 1980.- Pág.78.

a reglas rígidas y formalidades preestablecidas. En otras palabras, la conciliación es un proceso que se lleva a cabo fuera de derecho”.¹⁰⁴

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo define a la conciliación “como una practica consistente en utilizar los servicios de una tercera parte neutral para que ayude a las partes en un conflicto a allanar sus diferencias y llegar a una transacción amistosa o a una solución adoptada de común acuerdo”.¹⁰⁵

En pocas palabras podemos decir que el objetivo de la conciliación es el acuerdo entre las partes y no la determinación de quien tiene o no tiene la razón, en tal virtud, el conciliador debe plantear una base en la que las partes puedan ponerse de acuerdo, independientemente de sí el conciliador aprueba, según su criterio personal, el contenido de esa transacción; al respecto cabe señalar que la conciliación es un método muy útil para lograr una importante economía procesal.

Ahora bien podemos decir, que la conciliación en materia administrativa es un método para hacer más efectiva, más flexible, más rápida y menos costosa y para aminorar la tarea de los tribunales. Sin embargo cuando se encarga la conciliación a un servicio administrativo, no se deberá confiar la función de inspección y de conciliación a los mismos ya que son actividades fundamentalmente diferentes e incompatibles.

¹⁰⁴ Memorias del Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y Previsión Social.- Celebrado del 21 al 24 de julio de 1980.- Editorial Academia Mexicana del Trabajo y Previsión Social.- México 1980.- Pág.78.

¹⁰⁵ Ob. Cit.- Pág. 79.

En razón de lo anterior y de conformidad con lo que establece el Capítulo Segundo del Título Séptimo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el procedimiento de conciliación podrá llevarse a cabo cuando los proveedores presenten “quejas ante la Contraloría, con motivo del incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades.

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

La asistencia a dicha audiencia de conciliación será obligatoria para ambas partes, por lo que la inasistencia por parte del proveedor traerá como consecuencia el tenerlo por desistido de su queja”.¹⁰⁶

Una vez que las partes, estén presentes en el lugar, fecha y hora señalados para realizarse la audiencia de conciliación, en está, la Contraloría tomará en cuenta los hechos manifestados en la queja y los argumentos que hiciere valer la dependencia o entidad respectiva, de los que determinará cuales son los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado.

¹⁰⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2000.- Artículo 71.- Pág. 28.

En caso de ser necesario, la audiencia podrá realizarse en varias sesiones, para ello, la Contraloría señalará los días y horas para que tendrán verificativo. Pero es necesario mencionar que el procedimiento de conciliación deberá agotarse en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya celebrado la primera de las sesiones; de cada una de las diligencias deberá levantarse acta circunstanciada, en la que consten los resultados de las actuaciones.

En el supuesto de que las partes lleguen a una conciliación, el convenio respectivo obligará a las mismas, y su incumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente. En caso de no existir una conciliación las partes tendrán a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales federales.

TÍTULO QUINTO. DE LAS RESPONSABILIDADES.

CONCEPTO.

Ahora bien, en este apartado, expondremos las diversas responsabilidades en que incurren los servidores públicos al momento de realizar un procedimiento de adquisición; por lo que es preciso establecer el concepto de responsabilidad.

Al respecto podemos describir a la responsabilidad como la “capacidad u obligación de responder de actos propios, y en algunos casos de los ajenos”;¹⁰⁷ otra definición la encontramos como “la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”;¹⁰⁸ paralelamente existen otras acepciones de la responsabilidad que se precisan como la “obligación de atender todos los deberes y de ejercer la autoridad con base en las normas de actuación establecidas y en las facultades otorgadas”;¹⁰⁹ así como “la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado por un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requerirá una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”.¹¹⁰

¹⁰⁷ Diccionario Enciclopédico Océano.- Edición 1997.- Editorial Océano.- España.- Pág. 1393.

¹⁰⁸ Guillermo Cabanellas.- Diccionario de Derecho Usual.- Tomo III.- Bibliográfica OMEBA.- Sexta Edición.- Buenos Aires, Argentina.- 1968.- Pág. 575.

¹⁰⁹ Glosario de Términos Administrativos.- Presidencia de la República.- Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.- Pág. 142.

¹¹⁰ Fernández Ruiz Jorge.- Derecho Administrativo.- Editorial Mac Graw Hill.- México 1998.- Pág. 165.

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

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

Por lo que se considero pertinente, citar la siguiente jurisprudencia que aún cuando es de años anteriores establece cuestiones generales de las diferentes responsabilidades.

“EMPLEADOS PÚBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS. El funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica la Contraloría de la Federación, que establecía las tres clases de responsabilidades que se acaban de mencionar, definía la primera de ellas

en los siguientes términos: administrativa, cuando se refiere a falta u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimientos puramente administrativos. Se esta en presencia de la responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. La fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidad de este tipo a aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejada la perdida o menoscabo de dichos bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanan de la comisión de un delito y se incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando contravengan de delitos o faltas previstos por la ley penal. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres ordenes, por la misma falta, y la autoridad puede declararla. Ahora bien, si el quejoso era empleado federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la autoridad administrativa considerando que el faltante de bienes de la federación podría constituir la comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad penal, denunció los hechos al Ministerio Público,

y este ejercicio la acción penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreseyó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreseimiento de la causa, la autoridad administrativa dictó una resolución estableciendo la responsabilidad civil del quejoso, por el faltante de los bienes, en el caso tiene que recurrirse a la legislación vigente en la época de estos hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su reglamento, que estaba en vigor, se encuentran las disposiciones legales que regulan el caso. El reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podían incurrir un empleado o funcionario del Estado, además, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la autoridad administrativa contaba con facultades para declarar la responsabilidad civil; en efecto, el artículo 21 de la ley decía textualmente: “Es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los funcionarios, empleados o agentes del gobierno, con manejo de fondos y bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas.”; pero en materia de responsabilidad civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos. En efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: “Si se tratare de responsabilidades de carácter civil que no pudiesen hacerse efectivas por la vía administrativa, el contralor comunicara todos los antecedentes del caso al procurador de la República, a efecto de que ejercite las acciones correspondientes”. La redacción del precepto que se acaba de transcribir permite establecer que el legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la responsabilidad civil se podía

hacer efectiva por el procedimiento administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el procedimiento judicial. Ahora bien, asentado a lo anterior, surge inmediatamente el siguiente problema; en que casos era procedente y en cuales era improcedente la vía administrativa; o empleando los términos del legislador, cuando se podía hacer efectiva la responsabilidad de carácter civil por las autoridades administrativas. La gravedad del problema se acentúa ante el silencio de la ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría Federación, ni su reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, vigentes en la época en que se desarrollaron los hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelve el problema. Ante la omisión en que incurrió el legislador, al dejar de establecer normas expresas que regirán las dos situaciones que prevé el artículo 25 transitorio, la segunda Sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se de al principio constitucional de separación de poderes, en relación con la materia que forman la base de la competencia de ellos. Es desde luego indudable que si por una materia, su naturaleza tiene un carácter de judicial, ella no puede ser asignada indistintamente al Poder Judicial o al Poder administrativo, sino que tendrá que ser encargada al poder que conforme a la ley tiene la facultad de juzgar, es decir, al Poder Judicial. Pero puede ocurrir que el caso de responsabilidad civil de que se trate, haya originado con motivo de bienes que el Estado tiene destinados de una manera directa a la realización de sus atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de derecho, al régimen de derecho público, cuyas normas son diversas de las de derecho privado, en el cual los conflictos que surjan, solo

pueden ser resueltos por una autoridad imparcial ajena a los intereses en discusión. Pues bien, cuando la vinculación de los bienes a la realización de las atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de derecho público, y la ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer procedimientos administrativos que en una forma expeditiva den fin y permitan que el Estado pueda, sin dilaciones, recobrar los bienes necesarios para cumplir sus atribuciones, En estos principios se basa el procedimiento administrativo sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar posibilidad de constituir administrativamente la responsabilidad civil contra los que indebidamente manejen los fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos. De otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los particulares para el cobro de las contribuciones, fundando en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiaría la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia; y si lo mismo puede repetirse de otros bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que éstos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las normas del derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón constitucional para dar al Poder Administrativo una competencia que

normalmente corresponde al Judicial, en consecuencia, el artículo 25 de la ley de contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la responsabilidad civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo solo será posible cuando la responsabilidad se haya contraído con motivo de bienes sujetos a un régimen de derecho público, y que el procedimiento judicial tendrá lugar cuando se trate de bienes sujetos al derecho común. En el caso, la responsabilidad civil tiene su origen en el faltante que se estima existente de bienes muebles, enseres, herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los estacionamientos fabriles y militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición legal que sujetara dichos bienes de las normas del derecho común, ni existe prueba alguna de que estos bienes estén vinculados directamente al cumplimiento de las atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la autorización de la ley, para seguir el procedimiento administrativo; y por tanto, debe establecerse que la declaración administrativa de que la parte quejosa es civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del garaje de referencia, es violatoria de garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, debiendo concedérsele el amparo".¹¹¹

No obstante lo anterior, es necesario señalar que en la actualidad el artículo 109 constitucional da los lineamientos generales sobre la responsabilidad; en su primer párrafo manifiesta que la responsabilidad en que incurran los servidores públicos tendrá no solo un alcance político, sino además

¹¹¹ Semanario Judicial de la Federación.- Materia Administrativa Aislada.- Quinta Época.- Segunda Sala.- Tomo LXXX.- Pág. 848.- Amparo Administrativo en Revisión 1203/42.

administrativo, penal y civil; asimismo, dispone que deberán expedirse legislaciones tanto federales como locales de la materia.

Ahora bien, en términos generales podemos decir que la sanción penal satisfecerá el interés de la colectividad, mientras que el resarcimiento civil generalmente se recompensa mediante el pago económico; así el individuo sufrirá una pena privativa de la libertad porque afecto a la sociedad tomando dinero del erario público, pero, toda vez dicha situación no devuelve la cantidad sustraída, ni restablece el orden disciplinario, es aquí donde aparece el derecho administrativo. El cual será el encargado de fincar una sanción, misma que vendría a ser el equivalente a una multa, esto con el fin de constituir una advertencia para el resto de los servidores públicos.

De lo anterior, es de señalarse que las sanciones establecidas en la norma específica, tratan de satisfacer el resguardo de los distintos bienes del Estado, ya que la aplicación de una sola de las responsabilidades, traería como consecuencia el quebranto patrimonial del Estado; razón por la cual daremos una explicación de cada una de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos al momento de que realizan los diferentes procedimientos de adquisición para el Estado.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En este orden de ideas, es importante realizar un análisis de esta figura, toda vez que de conformidad con la fracción III, del artículo 109 constitucional se deben aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; de igual forma, encuentra su base en el precepto 113 constitucional, mencionado que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinar la responsabilidad, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones; mismas que consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación o multas y las demás que señalen las leyes respectivas.

Lo anterior, será exigible a los servidores públicos por actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo; en virtud de que dichos valores se contemplan en las XXIV fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mismo que a continuación citamos:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

- IX. **Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;**
- X. **Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos a treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y tras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;**
- XI. **Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;**
- XII. **Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;**
- XIII. **Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su cónyuge o 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 forman o hayan formando parte;**
- XIV. **Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción 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;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, o aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. 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 XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencias las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de esta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito ante el superior jerárquico o a la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y la defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y
- XXIII. 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, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta

razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. 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, y

XXIV. Las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto¹¹².

De las anteriores fracciones, es de señalarse que son una serie de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, y su no acatamiento los hace acreedores a las sanciones previstas en el numeral 53 de la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; mismas que consistirán en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sin embargo, para que esto pueda realizarse es necesario llevar a cabo un procedimiento administrativo, mismo que contempla la ley de referencia.

¹¹² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 47.- Editorial Porrúa.- México 1999.

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

Primeramente será necesaria la existencia de la conducta delictiva que en ejercicio de sus funciones el servidor público haya realizado; dando con esto pauta al procedimiento que se iniciará con una queja, denuncia de hechos o de oficio por la autoridad administrativa en el uso de sus atribuciones, en dicho procedimiento habrá que levantar una acta circunstanciada donde se contengan las diligencias que se practiquen y deberá ser suscrita por quienes intervinieron en ésta, que en ese supuesto será el órgano interno de control de la dependencia o entidad, o en su caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en términos de lo que establece el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual señala que la contraloría interna determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias por acuerdo del titular de la dependencia, pero tratándose de infracciones graves o en razón de su naturaleza, deberá darse vista a dicha Secretaría.

Una vez que exista dicha queja o denuncia, se citará a audiencia en razón de lo establecido en el precepto 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndosele saber al servidor público la responsabilidad o responsabilidades que se le imputa, lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, así como el derecho que tiene a ofrecer pruebas y alegar lo que considere pertinente por sí o por medio de su

defensor; en virtud de que si no se le especificará exactamente cual es la responsabilidad que se le imputa, no estaría en aptitud de argumentar lo que a su defensa corresponda. En la citada audiencia deberá estar el representante designado por la dependencia o entidad a la que preste sus servicios el servidor público responsable, en la que se levantara el acta correspondiente, estableciéndose el desarrollo de la audiencia y el pronunciamiento de la autoridad en cuanto a la admisión o desechamiento de las pruebas, no obstante aun cuando solo es una sola audiencia, la autoridad tiene la facultad de citar a otra u otras, para realizar las investigaciones o practicas que considere pertinentes, a fin de allegarse de los elementos de juicio para la debida resolución; en virtud de que transcurridos 30 días hábiles siguientes al día de la audiencia la autoridad deberá resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad o proceder a imponer la sanción o sanciones que correspondan, notificando la resolución dentro de las 72 horas siguientes a emitida ésta al infractor, a su jefe inmediato, al representante designado de la dependencia o entidad y al superior jerárquico.

Si de la audiencia, se advirtiera que no existen elementos para resolver o se detectan indicios que impliquen una nueva responsabilidad administrativa en contra del presunto responsable o terceros, podrá citarse a otra audiencia y ordenarse las investigaciones necesarias, lo anterior con fundamento en lo descrito en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, es importante mencionar que en cualquier momento, previo y posterior al citatorio, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal del servidor público responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, la determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad, ya dicho acto temporal, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio; la notificación cesará cuando así lo resuelva la Secretaría independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

En el caso de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera percibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

Por otra parte, cabe señalar que para la imposición de las sanciones administrativas deberán considerarse los siguientes elementos contemplados en el precepto 54 de la multicitada ley, primero se tomará en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o bien, las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico; los antecedentes y

las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio, la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones; al respecto cabe señalar, que las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los servidores públicos que incurran en alguna falta, las cuales “consistirán en:

- I. **Apercibimiento privado o público;**
- II. **Amonestación privada o pública;**
- III. **Suspensión;**
- IV. **Destitución del puesto;**
- V. **Sanción económica; e**
- VI. **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite”.¹¹³

De igual forma, hay que mencionar que las reglas para la aplicación de las sanciones antes señaladas, se encuentran contenidas en el numeral 56 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

¹¹³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 53.- Editorial Porrúa.- México 1999.

el que establece que tratándose de apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; en el caso de destitución del empleo, cargo o comisión del servidor público, se demandará por el superior jerárquico de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; cuando corresponda la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses y proceda la destitución, estas serán aplicables por el superior jerárquico; en el caso de que proceda la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la Secretaría y tratándose de sanciones de carácter económico serán aplicadas por el órgano interno de control de la dependencia o entidad correspondiente.

Dicha contraloría interna de conformidad con el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le correspondería imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a doscientas veces el salario mínimo general vigente del Distrito Federal, en virtud de que las sanciones superiores a dicha cantidad corresponde imponerlas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En caso de que apareciere una presunta responsabilidad penal, independientemente de la sanción económica, será necesario darse vista al Ministerio Público correspondiente.

Por otra parte, hay que mencionar que las contralorías internas podrán abstenerse de sancionar al servidor público por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención; siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyan algún delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del servidor público, y que el daño causado por este no exceda de cien veces el salario mínimo general vigente del Distrito Federal. Asimismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá llevar acabo dicha atribución, esto de conformidad con el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el precepto 47 de la referida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplicaran 2 tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios ocasionados, dichas sanciones económicas se pagaran una vez determinada la cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día siguiente de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. “La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente del Distrito Federal al día de su imposición, y
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente del Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal¹¹⁴.

Tratándose de ilícitos que causen un perjuicio o daño, se prevén sanciones económicas, sin embargo, encontramos una falla, toda vez que no se establece un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual hará que prácticamente los particulares no tengan interés jurídico en denunciar, ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una falta de responsabilidad, pero sobre todo es una injusticia que no se reparen de la misma manera los daños y perjuicios causados.

¹¹⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 55.- Editorial Porrúa.- México 1999.

RESPONSABILIDAD CIVIL.

En este apartado trataremos lo relativo a la responsabilidad civil en que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por los actos u omisiones realizados al momento de adquirir bienes o servicios para el Estado; esto con fundamento en lo que establece el párrafo octavo del artículo 111 de nuestra Constitución, el cual menciona que a cualquier servidor público podrá demandársele por la vía civil, sin que sea necesaria la declaración de procedencia, ya que la obligación de resarcir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos, nace del principio de que aquel que cause un daño a otra persona tendrá la obligación de repararlo, esto de conformidad con el precepto 1910 del Código Civil Federal, asimismo, se regula lo relativo a la responsabilidad que tiene el Estado de reparar los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones, dicha responsabilidad es subsidiaria, por lo que solo puede hacerse efectiva cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado; de ahí que esta responsabilidad se regule por el artículo 1927 del mencionado ordenamiento.

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

que haya alguna responsabilidad, no le es imputable al servidor público como tal y por lo tanto, ni al Estado.

Como ya se manifestó dicha responsabilidad corre a cargo del servidor público y propiamente del Estado por irregularidades de elección o vigilancia de sus empleados; así mismo, es preciso señalar que el servidor público que cause el daño, necesariamente deberá ser en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Al respecto los daños y perjuicios ocasionados son los elementos necesarios para la existencia de la responsabilidad, toda vez que sin esta no podría hablarse de un resarcimiento, en virtud de que la misma tiene como fin la recuperación e indemnización, de dicho daño puede ser material o moral, el material lo encontramos contemplado en el numeral 2108 de nuestro Código Civil Federal, el cual establece que por daño debemos entender la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el artículo 2109 del mismo ordenamiento señala que perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obteniendo en el cumplimiento de la obligación.

No obstante, es imprescindible señalar que por daño moral se entiende aquella "afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás"¹¹⁵ y que deberá repararse mediante una indemnización en dinero independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

¹¹⁵ Código Civil Federal.- Artículo 1916.- Editorial Porrúa.- México 1999.

Aunado a lo anterior, debemos señalar que por lo que hace a la responsabilidad civil en lo relativo a los procedimientos de adquisición del Estado, cabe mencionar que se podrá demandar en virtud del ejercicio de una acción o de un derecho, que ha causado algún daño, lo que traería como consecuencia que la víctima u ofendido ejercitará la acción correspondiente para lograr la reparación del perjuicio sufrido.

Como parte final, podemos decir que en tiempos remotos no se veía que la víctima de un daño buscará al responsable, sin embargo, en la actualidad toda víctima se esfuerza por obtener la reparación del daño sufrido y esto, no quiere decir que sea el simple resultado de un cambio de mentalidad, sino también, la consecuencia del desarrollo de los seguros y el número de juicios iniciados por las víctimas, las indemnizaciones que se obtienen incitan a las personas cuya actividad es susceptible de causar perjuicios, ha asegurarse contra las consecuencias de su probable responsabilidad.

RESPONSABILIDAD PENAL.

Antes de desarrollar este apartado, consideramos prudente señalar que “con motivo de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en enero de 1983, se reformó el Título Décimo del Código Penal Federal”;¹¹⁶ denominado de lo Delitos cometidos por Servidores Públicos, a este apartado se trasladaron un sin número de actos u omisiones en que incurrieran los servidores públicos en el ejercicio de cargo.

Ahora bien, expondremos la responsabilidad penal con base en la fracción II del precepto 109 constitucional, estableciendo este, que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; asimismo hay que mencionar que el Código Penal Federal en sus artículos 212, 213, 213 bis, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 222 bis, 223 y 224, regula 11 tipos delictivos en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad del servidor público, los delitos a los que se hace alusión son:

1. ejercicio indebido del servicio publico;
2. abuso de autoridad;
3. coalición de servicios públicos;
4. uso indebido de atribuciones y facultades;
5. concusión;
6. intimidación;

¹¹⁶ Colín Sánchez Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- Decimosexta Edición.- Editorial Porrúa.- México 1997.- Pág. 742.

7. ejercicio abusivo de funciones;
8. trafico de influencia;
9. cohecho;
10. peculado, y
11. enriquecimiento ilícito.

Aunado a lo anterior, las sanciones por la comisión de los delitos son penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de los bienes cuya legal procedencia no acrediten.

Para la aplicación de estas penas, el artículo 213 del citado Código Penal Federal ordena que deberá tomarse en cuenta: si el trabajador es de base o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos de delito; la categoría del servidor público o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena, sobra decir que son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas del los Códigos Federales Penal y de Procedimientos Penales.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 111 de nuestra Carta Magna los sujetos a los que se les finca esta responsabilidad son los "Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de

Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral".¹¹⁷

Sobre el particular, cabe mencionar que en el Derecho Penal Mexicano existe la protección constitucional llamada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados con antelación; la protección en comento es un privilegio en materia penal, ya que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y cuyo efecto consiste en que no se puede proceder contra este, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dicha autorización es conocida como Declaración de Procedencia, mismas que describiremos posteriormente cuando tratemos lo relativo a la responsabilidad política.

No obstante, cabe destacar que una vez que la Cámara de Diputados, ha resuelto declarar la procedencia en contra del acusado y, este quede separado de su empleo, cargo o comisión el servidor público estará sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes, y de acuerdo con lo establecido en la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo realizará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público sobre la comisión de los delitos por parte de los servidores públicos.

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

Aunado a lo anterior, únicamente nos queda señalar aquellos delitos y sanciones de que son sujetos los servidores públicos.

En cuanto al artículo 212 del Código Penal Federal, es menester resaltar que define el concepto de servidor público, mismo que citamos en el título primero de este instrumento; razón por la que omitimos citarlo.

De igual manera, cabe destacar que el artículo 213 bis señala que los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho que sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas para estos delitos serán aumentadas hasta en una mitad, y además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

No obstante, hay que señalar que comete el delito de EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO, el servidor público que:

- I. "Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito Federal, organismos

descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

- IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
- V. Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- VI. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado".¹¹⁸

¹¹⁸ Código Penal Federal.- Artículo 214.- Editorial Porrúa.- México 1999.

No obstante, se impondrá de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, en los casos a que se refieren las fracciones III, IV y V.

Por otra parte, cometen el delito de ABUSO DE AUTORIDAD los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. "Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación”.¹¹⁹

Al respecto cabe mencionar que tratándose de las fracciones I a V y X a XII, se impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII; por lo que hace a las fracciones VI a IX, se impondrán de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En este orden de ideas, es necesario mencionar que cometen el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga”;¹²⁰ por dicho delito se impondrá una pena de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

¹¹⁹ Código Penal Federal.- Artículo 215.- Editorial Porrúa.- México 1999.

¹²⁰ Ob. Cit.- Artículo 216.

Por lo que hace al delito de USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES lo comete:

- I. "El servidor público que indebidamente:
 - a. Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
 - b. Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
 - c. Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.
 - d. Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal".¹²¹

¹²¹ Código Penal Federal.- Artículo 217.- Editorial Porrúa.- México 1999.

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

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

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

Al que cometa dicho delito se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad del valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se

impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

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

Son responsables de cometer el delito de INTIMIDACIÓN:

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

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo o cargo público".¹²²

No obstante lo anterior, el artículo 220 menciona que comete el delito de EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES:

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

¹²² Código Penal Federal.- Artículo 219.- Editorial Porrúa.- México 1999.

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

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

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

Por lo que hace al delito de TRÁFICO DE INFLUENCIA, se comete cuando:

- I. “El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y**
- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.**

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

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.¹²³

El delito de COHECHO se comete cuando:

- I. “El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
- II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones”.¹²⁴

¹²³ Código Penal Federal.- Artículo 221.- Editorial Porrúa.- México 1999.

¹²⁴ Ob Cit.- Artículo 222.

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

Por otra parte, cabe señalar que en ningún supuesto se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

Por lo que hace a las penas previstas en el artículo 222 bis se impondrán, 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:

- I. “A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

- II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o
- III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral".¹²⁵

¹²⁵ Código Penal Federal.- Artículo 222 bis.- Editorial Porrúa.- México 1999.

En cuanto al delito de PECULADO lo comete:

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

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

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

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

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

Incorre en responsabilidad penal, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención a la Ley.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones: primeramente el decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.¹²⁶

Aunado a lo anterior, es de mencionar que las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la administración pública, cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

¹²⁶ Código Penal Federal.- Artículo 224 bis.- Editorial Porrúa.- México 1999.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Esta responsabilidad encuentra su fundamento en la fracción I, del artículo 109 y 110 de la Constitución estableciendo, que mediante juicio político se impondrán las sanciones consistentes en destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho.

Los sujetos de responsabilidad política en términos del artículo 110 de nuestra Carta Magna son los “senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.¹²⁷

¹²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa.- México 1999.

En consecuencia, se desprende que no todos los servidores públicos pueden incurrir en la responsabilidad en comento, toda vez que las características que deben tener los servidores públicos sujetos a juicio político, son prioritariamente facultades de gobierno y administración, ya que con su actuación pueden causar perjuicios a los intereses públicos fundamentales, de ahí que las conductas que afectan los mencionados intereses públicos fundamentales se encuentran ubicados en el artículo 7 de la multireferida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales,
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de lo anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves de los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan el carácter de delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal".¹²⁸

Sobre el particular, comentaremos que los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia se encuentran regulados en los artículos 110 y 111 Constitucionales, así como por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que podrán iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de haber ocupado este.

PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLÍTICO.

Ahora bien, para poder iniciar el juicio político contra alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario elaborar por escrito la denuncia correspondiente, ante la Cámara de Diputados por cualquiera de las hipótesis a que se hace alusión en el numeral 7 de la Ley Federal de

¹²⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 7.- Editorial Porrúa.- México 1999.

Responsabilidades de los Servidores Públicos y por violaciones graves a la Carta Magna, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Dicha denuncia podrá ser instaurada por cualquier ciudadano y deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En el supuesto de que el denunciante no pudiese aportar las pruebas por encontrarse en poder de la autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

No obstante lo anterior, será necesario que el juicio político se inicie en el tiempo en que el servidor público este desempeñando su empleo, cargo o comisión o dentro del año posterior a la conclusión de sus funciones; todo esto, de conformidad con el artículo 9 de la multireferida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, cabe señalar que la Cámara de Diputados será el órgano instructor y acusador del juicio y la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia.

Dicho juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- a. “El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.**

- b. Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados;
- c. La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2°, de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7° de la propia ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoacción del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.
En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;
- d. La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y

- e. La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección instructora de la Cámara”.¹²⁹

Una vez efectuado lo anterior, la sección instructora realizará las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que hubiese tenido el servidor público denunciado.

Asimismo, dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia, se informará al denunciado sobre la materia de esta, haciéndole saber la garantía de defensa que tiene y que deberá, a su elección comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

El periodo de prueba lo abrirá la sección instructora, mismo que consistirá de treinta días naturales dentro del cual se recibirán las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias; sino hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente en el plazo establecido, podrá ampliarse en la medida que resulte estrictamente necesario, asimismo, la sección instructora calificará las pruebas desechando las que a su juicio sean improcedentes.

¹²⁹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 12.- Editorial Porrúa.- México 1999.

Terminado el plazo, el expediente será puesto a disposición del denunciante por un término de tres días naturales y por otro tanto a la del servidor público y sus defensores, a fin de que se tomen los datos necesarios para formular sus alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado; se hayan entregado o no los alegatos, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora propondrán que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hechos materia de la denuncia.

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

- I. “Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentre acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos¹³⁰

Si la Cámara resolviese que es procedente acusar al servidor público, pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, la acusación, designando una comisión de 3 diputados para que sostenga aquella ante el Senado; una vez recibida la acusación, emplazará a la comisión de diputados, al acusado y a su defensor para que presenten su escrito de alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo con o sin alegatos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, proponiendo la sanción que deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funden. Emitidas dichas conclusiones, la sección de enjuiciamiento las entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores; recibidas estas, "su presidente anunciará que debe erigirse esta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión, al acusador y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

¹³⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 17.- Editorial Porrúa.- México 1999.

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;
2. Acto continuo, se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, y
3. Reiterados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sección se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contenga, el presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda".¹³¹

PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

La declaración de procedencia tendrá efectos, en el caso de que exista denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, siempre que se cumplan con los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de los servidores públicos a que se refiere el artículo

¹³¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Artículo 24.- Editorial Porrúa.- México 1999.

111 de la Constitución, entre los cuales podemos citar a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral.

En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita; concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado. La sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección.

Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, la hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continua o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente a parecen motivos que lo justifiquen.

Dada cuenta del dictamen correspondiente el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndole

saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, cuando corresponda. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, este quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en caso contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. No obstante lo anterior, cuando se siga algún proceso penal a un servidor público, sin haberse satisfecho el procedimiento de juicio político, la secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder contra el servidor público.

Por otra parte, las Cámaras enviarán por riguroso turno a las secciones instructoras las denuncias, querellas, requerimiento del Ministerio Público o acusaciones que se le presenten, en virtud de que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámara son inatacables; asimismo, en ningún caso podrá dispensar de un trámite de juicio político o declaración de procedencia a algún servidor.

En términos generales, podemos decir que la responsabilidad política y la declaración de procedencia es poco probable que exista en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en virtud de que, tendría que ser forzosamente el titular de la dependencia o entidad quien convocará, presidiera y/o autorizará las diferentes etapas del procedimiento.

PROPUESTA.

Como ultima parte, trataremos de exponer la inquietud que dio origen a la realización de este estudio; exponiendo la problemática que se da dentro de la Administración Pública Federal al momento de efectuarse las contrataciones de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios a través de las diferentes áreas de las dependencias y entidades, para que posteriormente tratemos de manifestar la propuesta de solución. Ya que con este trabajo, se pretende conocer el funcionamiento de los procesos de adjudicación que efectúa el Estado y, además llamar la atención de las autoridades para que conozcan las fases y etapas del procedimiento licitatorio que se realizan al adquirir, arrendar y en la prestación de los servicios a fin de cumplimentar lo establecido en la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ahora bien, la inquietud surgió cuando a través de los diferentes medios de difusión nos enteramos de algunas irregularidades que existen en el manejo de los fondos del erario público federal, entre los casos más sonados podemos citar: el fraude realizado en la adquisición del software para el equipo de computo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismo que fue contratado con la empresa IBM y a la fecha no ha funcionado; las patrullas blindadas del radiador que fueron adquiridas por la mencionada Procuraduría para la policía judicial, las cuales se calientan inmediatamente al ser utilizadas y, se encuentran en los depósitos de vehículos dicha institución sin ser utilizadas; asimismo encontramos el desabasto de medicamentos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la compra de los pavos que se otorgaron a los trabajadores de la Federación en el año de 1994 por parte

del ISSSTE, los cuales se pagaron tres veces mas de su valor comercial en el mercado; la automatización del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias de dicho Organismo de Seguridad Social en el año de 1997, con un costo de 47,000,000.00 millones de dólares que cobro en ese entonces la empresa AMERIDATA THECNOLOGIS, misma que no ha cumplido con las metas planteadas; la adquisición de los vales de despensa GIGANTE como gratificación de fin de año para los trabajadores al servicio del Estado en el año de 1999, la cual fue realizada a través de un procedimiento de adjudicación directa, sin que estuviera dentro de los supuestos del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como ilegalmente se hizo; los chalecos antibalas caducados que se otorgaron a la Policía Auxiliar; la compra de los aviones y helicópteros sin blindar y no aptos para el servicio adquiridos por la Policía Federal Preventiva, etc., así como estos hechos, existen otros de igual o mayor importancia en donde la autoridad responsable, de vigilar el debido cumplimiento de la mencionada Ley, es el órgano interno de control de las diversas dependencias y entidades, mismo que pasa inapercibido de estos actos, los cuales están a cargo de los servidores públicos que realizan las compras de los bienes que necesita el Estado para cumplir con su función; al respecto, cabe hacer mención que el citado órgano de control se percata de dichas anomalías, al momento en que el Estado otorga la prestación de los servicios a la ciudadanía y, es entonces es cuando advierte que la calidad en la atención de los servicios es deficiente, y comienza a exigir que los servidores públicos se apeguen a la normatividad aplicable vigente y a fincar la responsabilidad correspondiente a estos.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo juega un papel muy importante, en

virtud de que como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras; la cual contará con titulares en los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales inspeccionaran y vigilaran directamente el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores, sistema de registro y contabilidad, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, conservación, uso, afectación, enajenación, baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás recursos materiales de la citada Administración Pública Federal; así como, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público.

En este tenor es de citar, que el fincamiento de la responsabilidad administrativa ha dado como resultado el surgimiento de estructuras que sirven para prevenir la falta de honradez y ética del servidor público (obligaciones que tiene conferidas a través del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), así como el establecimiento de sistemas o procedimientos administrativos que se realizan a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de los órganos internos de control de las diferentes dependencias.

Con este estudio se pretende que los órganos internos de control de las dependencias y entidades desempeñen sus actividades de vigilancia preventivas y correctivas con la autonomía e imparcialidad que su función requiere; procurando que su actuación no se limite a solo sancionar a los eventuales infractores, sino también a coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, que combata la corrupción y efectúe acciones tendientes a lograr la transparencia en la gestión pública, requiriendo de la adecuada coordinación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Toda vez que cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en sus gobernantes, inhibe la iniciativa de los ciudadanos, debilitan a las instituciones nacionales y quebrantan el Estado de derecho, ya que ante el urgente reclamo de la sociedad es impostergable realizar un diagnóstico objetivo que permita identificar las causas y los efectos de la corrupción, para estar en posibilidad de iniciar una lucha frontal, sin perjuicios y decidida contra estas conductas, en virtud de que, este esfuerzo debe implicar medidas de carácter inmediato para prevenir y erradicar los hechos constitutivos de responsabilidades sin perjuicio de los cambios estructurales que se requieren para asegurar una actuación clara, transparente, honesta y eficiente de los servidores públicos, en todos los niveles de la Administración Pública Federal, sin crear obstáculos innecesarios al desempeño eficiente de la gestión pública.

No obstante, que el marco constitucional y legal que rige la actuación de los mencionados servidores públicos de la Administración Pública Federal prevé las obligaciones que estos deben cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser

observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en el ejercicio pleno del derecho, lo que como consecuencia implicaría erradicar la discrecionalidad con que frecuentemente se toman las decisiones respecto al mantenimiento, custodia, acceso y disponibilidad de los recursos económicos de que dispone la Administración Pública Federal, sin perjuicio de que conforme a las disposiciones legales aplicables el Ejecutivo Federal presente al Congreso de la Unión, la información referente a los ingresos públicos y a su aplicación, la remuneración de los servidores públicos y los resultados de la función pública, misma que deberá presentarse de manera transparente y sistemática para facilitar su entendimiento y valoración.

Finalmente sugerimos que la Administración Pública Federal responda con flexibilidad a los cambios estructurales y que promueva el uso eficiente de los recursos públicos, bajo este contexto las dependencias y entidades deberán analizar las normas que regulen sus funciones e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse, simplificarse y promover cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con el objeto de eficientar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficacia en el cumplimiento de sus obligaciones; asimismo deben establecerse programas preventivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos y emitir reglas que orienten el debido desempeño de los mismos a fin de propiciar una plena vocación del servicio público en beneficio de la colectividad, y asesorar sobre las acciones específicas; además de llevar un padrón de los servidores públicos, así como de sus bienes, y de los procedimientos disciplinarios derivados de las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de estos.

CONCLUSIONES.

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

De igual modo, tratamos de dar un panorama general de los conceptos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, conforme a los criterios de diversos doctrinarios; asimismo, señalamos el fundamento legal de dichos conceptos, y los relacionamos para un mejor entendimiento.

En tal virtud pudimos concluir que la adquisición es la obtención de una cosa o derecho que se formaliza a través de un acuerdo de voluntades, en el cual una de las partes se obliga a transferir la propiedad de los bienes y la otra al pago de un precio cierto en dinero, que en este caso dicho acuerdo se realizaría entre el Estado y/o sus dependencias y entidades y/o particulares, con la finalidad de que cada una de las partes obtengan un beneficio.

En cuanto al arrendamiento es de mencionarse que es un contrato por el cual una parte cede a otra el uso y disfrute de una cosa o derecho mediante un precio cierto que recibe la denominación de renta o alquiler; y por lo que hace a la prestación de servicios podemos inferir que es la actividad

encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público.

Otro de los apartados, trata lo relativo a los procedimientos licitatorios o de adquisición, mismos que se encuentran regulados en la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que no debemos perder de vista que la Administración Pública Federal no puede hacer nada más allá de lo que la ley le permite, pero si debe cumplir cabalmente con lo que está le marca, por lo que la regulación de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios debe estar conforme a los planes y programas establecidos, y de acuerdo con el presupuesto aprobada para dichas actividades.

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

En cuanto a la invitación a cuando menos tres personas enunciamos que es uno de los procedimientos que limita el número de participantes, ya que solo pueden ocurrir, aquellas personas que expresamente hayan sido invitadas; por lo que hace a la adjudicación directa, es el otro procedimiento que limita el número de participantes, ya que solo se presentará la persona que a juicio de la Administración Pública Federal cuente con los elementos técnicos y la capacidad de respuesta inmediata que se requiere para la realización de los trabajos.

En lo relativo a las facultades que tiene atribuidas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que realiza a través de los órganos internos de control, podemos concluir que dicha dependencia tiene la obligación de vigilar que se cumpla debidamente con lo señalado en la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y además es la única autoridad encargada de realizar el fincamiento de la responsabilidad administrativa, así como de verificar que los medios de defensa interpuestos por los particulares a quienes se les pudieran afectar sus intereses, por posibles irregularidades en las etapas de los procedimientos de adjudicación, cumplan con los requisitos que se establecen en los diferentes ordenamientos jurídicos, los cuales expusimos en el título cuarto del presente estudio.

Ahora bien, es necesario señalar que los medios de defensa que tienen derecho a ejercer los particulares conforme lo establece la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, son la inconformidad y el recurso de revisión. A la primera la definimos como aquel medio que pueden hacer valer los particulares para combatir actos de las dependencias y entidades, pero cabe mencionar que es el acto jurídico, que

debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos que se establecen en la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, siendo básicamente: el acreditamiento del interés jurídico, la temporalidad y el protesto de decir verdad.

En cuanto al recurso de revisión podemos decir, que es otro de los medios legales del que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por actos administrativos determinados; en el que su característica principal es la de ser presentado ante la misma autoridad que emitió el acto, asimismo debe contener como requisitos esenciales para su presentación la expresión de los agravios, debe fundamentar la disposición jurídica violada y la relación que existe entre ambas premisas, para que la autoridad facultada pueda determinar que en verdad existió la violación argumentada; en el supuesto de que se omitiese alguno de éstos, la defensa del argumento seguramente sería declarado ineficaz por inoperante; toda vez que no se expreso agravio alguno.

De igual modo, como señalamos en el apartado correspondiente concluimos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece un procedimiento mas para los proveedores, mismo que se denomina conciliación, el cual se podrá ejercer cuando exista incumplimiento en las condiciones y términos establecidos en los contratos que hayan celebrado, dicho procedimiento se iniciara al presentar la queja al órgano interno de control.

Por lo que hace a las responsabilidades en que incurren los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, es de señalarse que de conformidad con lo mencionado en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos existen cuatro categorías entre las que citamos a la administrativa, la civil, la penal y la política; la primera se encarga de estudiar lo relativo al incumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública; la responsabilidad civil tiene como finalidad el resarcimiento económico de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima y a sus bienes; en cuanto a la responsabilidad penal, cabe decir que nace de los actos u omisiones delictivos que los servidores públicos realizan en el ejercicio de su encargo y que trae implícita forzosamente una pena o medida de seguridad; y en cuanto a la responsabilidad política, es importante hacer mención que en la materia objeto de esta tesis es muy remoto que se diera dicho supuesto, en virtud de que, sería necesario que el secretario o director general de la dependencia o entidad fuera el encargado de presidir el procedimiento de adquisición y fuera este quien realizará las conductas delictivas.

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

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

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1991.

ALVAREZ DEL CASTILLO, ENRIQUE. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. México 1980.

CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica OMEBA, Sexta Edición, Tomo IV, Buenos Aires 1968.

CASISNI, JOSÉ. Derecho Administrativo. Editorial Palma, Buenos Aires 1974.

CASTRO ZAVALA, SALVADOR. 75 Años de Jurisprudencia Penal. Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Edición, México 1981.

COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, 1997 Edición, México 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOZA, MANUEL. Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Porrúa, México 1994.

DE PINA, RAFAEL Y PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, Vigésimo Quinta Edición, México 1998.

DICCIONARIO JURÍDICO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Editorial Porrúa, México 1994.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tercera Edición, Editorial Porrúa - UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1989.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO. Uno Color. Edición 1997, Editorial Océano, Barcelona 1997.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO VOX. Lexis 22. Editorial Circulo de Lectores, Tomos 1 - 24, A/AMEO - Z, Barcelona 1976.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires 1968.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Vigésimoctava Edición, México 1991.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo. Serie Jurídica, Editorial Mc. Graw Hill, Décima Edición, México 1998.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Glosario de Términos Administrativos. Subdirección General de Administración. Editado por la Subdirección de Desarrollo Organizacional y Simplificación Administrativa. México 1996.

MEMORIAS DEL CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Celebrado del 21 al 24 de julio de 1980, Editorial Academia Mexicana del Trabajo y Previsión Social, México 1980.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Glosario de Términos Administrativos. Editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1997.

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

SÁNCHEZ MEDAL RAMÓN: De los Contratos Civiles. Decimotercera Edición Actualizada. Editorial Porrúa, México 1994.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Décimo primera Edición, Tomo I, México 1982.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México 1998.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Manual del Procedimiento de Inconformidad por actos que contravengan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. México 1994.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Glosario de Términos de Auditoría. Editado por la misma Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1996.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Cuadernillo de Estructuras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Editado por la misma secretaría, México 1999.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Glosario de Términos de más Usuales en la Administración Pública Federal. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, Editado por la Subsecretaría de Egresos, México 1998.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Materia Administrativa Aislada, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo LXXX, Amparo Administrativo en Revisión 1203/42.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Promulgada el 5 de febrero de 1917.

Código Civil Federal.
Publicado en el D. O. F. el 26 de mayo de 1928.

Código Penal Federal.
Publicado en el D. O. F. el 14 de agosto de 1931.

Código Federal de Procedimientos Penales.
Publicado en el D. O. F. el 30 de agosto de 1934.

Código Federal de Procedimientos Civiles.
Publicado en el D. O. F. el 24 de febrero de 1943.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.
Publicado en el D. O. F. el 28 de diciembre de 1963.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1982.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Publicada en el D.O.F. el 4 de agosto de 1994.

Acuerdo que establece las disposiciones de carácter general en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, se deberá observar durante el ejercicio fiscal 1995.
Publicado en el D. O. F. el 27 de febrero de 1995.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Publicado en el D.O.F. el 12 de abril de 1995.

Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con estas.

Publicado en el D.O.F. el 15 de marzo de 1996.

Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública.

Publicado en el D.O.F. el 11 de abril de 1997.

Reglamento de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales.

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

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 2001.

Publicado en el D.O.F. el 31 diciembre de 2000.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 2001.

Publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2000.

Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Publicada en el D.O.F. el 4 de enero de 2000.

Acuerdo que establece el programa de austeridad presupuestaria en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2000.

Publicado en el D.O.F. el 31 de enero de 2000.