



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LOS TESTIGOS SOCIALES.  
UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA ERRADICAR LA  
CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

**MARÍA ALMENDRA CASTRO MACEDO**

DIRECTOR DE TESIS: DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2011



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 13 de septiembre de 2011

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **MARIA ALMENDRA CASTRO MACEDO**, con número de cuenta **302127052** ha elaborado la tesis denominada **“LOS TESTIGOS SOCIALES, UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA ERRADICAR LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**, bajo la dirección del **DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA** y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”**

  
**LIC. PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



C.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manffer.-Director de la Facultad de Derecho UNAM.-  
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla. Secretaría de Exámenes Profesionales.-  
C.c.p.-Alumno. María Almendra Castro Macedo-Presente.-

**UNAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MÉXICO  
1910 - 2010

A mis padres, Reyna y Ernesto, las personas más importantes de mi vida, por todo el apoyo, por guiarme siempre por el buen camino siendo mi mejor ejemplo a seguir.

Los amo y respeto.

A mi hermana, Alondra, quien representa para mí el mejor ejemplo de honestidad y rectitud en el ejercicio de esta hermosa profesión.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por inculcar en mí los más grandes valores: verdad, justicia, paz, bondad y conocimiento.

A la Facultad de Derecho, por sus enseñanzas, formación profesional y por las grandes oportunidades que me ha brindado.

A mis amigos, la mejor familia que pude escoger.

A Jorge, por estar siempre ahí.

A mi asesor, el Dr. Miguel Alejandro López Olvera, quien me oriento en todo momento en la realización de la presente investigación, con los mejores consejos y ánimos para concluir esta gran etapa.

GRACIAS

**LOS TESTIGOS SOCIALES.**  
**UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA ERRADICAR LA CORRUPCIÓN**  
**E IMPUNIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**CONTENIDO**

ABREVIATURAS .....	<i>Pág.</i> V
INTRODUCCIÓN .....	VI

**CAPÍTULO PRIMERO**

**PROBLEMAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. CORRUPCIÓN .....	1
1. Actos de corrupción en los procedimientos de contratación pública .....	4
III. FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES .....	7
1. Convención Interamericana contra la Corrupción .....	8
2. Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la corrupción .....	14
A. Órgano u órganos de prevención de la corrupción que no arrojan resultados eficaces .....	15
B. Incumplimiento a los códigos de conducta para funcionarios públicos .....	17
C. Falta de sistemas apropiados de contratación pública y gestión de la hacienda pública .....	18
D. Falta de acceso a la información pública .....	22
E. Falta de participación por parte de la sociedad civil .....	25
3. Convención para combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales .....	26
A. Aspectos Generales .....	26
B. Sanciones .....	27

IV.	FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS .....	29
-----	-------------------------------------	----

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

I.	INTRODUCCIÓN .....	32
II.	LICITACIÓN PÚBLICA .....	34
1.	Aspectos generales .....	34
2.	Etapas .....	38
A.	Requisición .....	38
B.	Investigación de mercado .....	39
C.	Autorización presupuestal o Suficiencia Presupuestaria .....	41
D.	Solicitud de designación de Testigo Social .....	41
E.	Proyecto de Convocatoria .....	41
F.	Publicación de la convocatoria .....	43
G.	Junta de aclaraciones .....	43
H.	Acto de presentación y apertura de proposiciones .....	46
I.	Acto de Fallo .....	51
J.	Formalización del instrumento contractual .....	53
III.	INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS .....	53
IV.	ADJUDICACIÓN DIRECTA .....	58
V.	CAAS .....	59

## CAPÍTULO TERCERO

### CONTROL Y VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.	INTRODUCCIÓN .....	62
II.	EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	63
1.	Por medio de los órganos jurisdiccionales .....	63
A.	Controversia Constitucional .....	64
B.	Amparo Administrativo .....	65
C.	Contencioso Administrativo .....	67
2.	Por medio de los órganos legislativos .....	70
3.	Por medio del órgano de fiscalización superior .....	74
4.	Por medio del ombudsman .....	81

III.	EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	84
1.	El recurso administrativo .....	84
A.	Recurso de Inconformidad .....	85
2.	Por medio de la Secretaría de la Función Pública .....	87
3.	Por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	90
4.	Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad de la administración pública federal .....	92

## CAPÍTULO CUARTO

### LOS TESTIGOS SOCIALES

I.	INTRODUCCIÓN .....	93
II.	ANTECEDENTES .....	94
III.	CONCEPTO .....	95
1.	Registro .....	95
2.	Extranjeros .....	98
3.	Solicitud de designación de Testigo Social .....	98
IV.	COMITÉ DE TESTIGOS SOCIALES .....	100
A.	De las sesiones del Comité .....	102
B.	Funcionamiento del Comité .....	103
C.	Derechos y obligaciones de los integrantes del Comité .....	104
D.	Atribuciones del Presidente .....	105
E.	Atribuciones del Secretario Ejecutivo .....	105
F.	Atribuciones de los Vocales .....	106
G.	Atribuciones de los Invitados .....	107
V.	CONTRATO .....	107
VI.	PARTICIPACIÓN DEL TESTIGO SOCIAL .....	109
VII.	CONCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN .....	116
VIII.	TESTIMONIO .....	116
IX.	PAGO .....	118
X.	EVALUACIÓN DE TESTIGOS SOCIALES .....	119

XI.	CANCELACIÓN DEL REGISTRO .....	121
XII.	TESTIGOS SOCIALES .....	122
	A. Personas Morales .....	122
	B. Personas Físicas .....	123
	CONCLUSIONES .....	125
	BIBLIOGRAFÍA .....	129

## ABREVIATURAS

Acuerdo:	Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2004.
CAAS:	Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Comité:	Comité de Designación de Testigos Sociales o Comité de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
LAASSP:	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, última reforma publicada el 15 de junio de 2011.
Manual:	Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de testigos sociales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2005.
RLAASSP:	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.
SFP:	Secretaría de la Función Pública.

## INTRODUCCIÓN

De conformidad con información estadística proporcionada por la SFP las contrataciones públicas en México<sup>1</sup> representan 40% del presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; el 24% del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010; al menos el 8% del producto interno bruto, y el monto anual total de las contrataciones es superior a un billón de pesos.<sup>2</sup>

Dichas estadísticas obligan a entender y deducir la gran importancia y trascendencia que en términos económicos tienen las contrataciones públicas en México, así como el impacto que estas representan en el gasto público anual.

Los altos índices de corrupción que aquejan a nuestro país y al resto del mundo, principalmente en áreas como son contratos con la administración pública, han llevado a tomar medidas en países como Colombia, Bolivia y México, en las que se involucre a los miembros de la sociedad civil como un mecanismo de control preventivo y, quizá como uno de los últimos recursos que tenga el Estado para vigilar el actuar público.

El servicio y las instituciones públicas en México carecen de credibilidad por parte de la sociedad, es decir, los gobernados no confían en el actuar público, lo cual representa un grave problema, difícil de eliminar.

La figura del testigo social se creó como un medio de control para vigilar que las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal se realicen con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y honradez, así como para fomentar la rendición de cuentas en la gestión pública y eliminar prácticas corruptas dentro de la misma.

---

<sup>1</sup> En la presente investigación se utilizará la palabra México para referir a los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho término es conocido nacional e internacionalmente.

<sup>2</sup> DÁVILA, Pérez Javier, Estrategia de Modernización del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Foro de Inducción al Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upcp/sistema-de-contrataciones-publicas/sesion-01.pdf> , 16 de febrero de 2011.

Asimismo, lejos de sólo “vigilar” los procedimientos de contratación, dicha figura busca otorgar seguridad jurídica a aquellas personas que decidan participar en un procedimiento de contratación y favorecer la cultura de la legalidad en el actuar diario de nuestros servidores públicos.

En la presente investigación abordaré la figura de los testigos sociales como un mecanismo de control preventivo y de participación social para erradicar e inhibir la corrupción en los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Analizaré la figura del testigo social, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y demás normativa emitida por la Secretaría de la Función Pública.

El capítulo primero contempla la problemática actual de los procedimientos de contratación, analizando la corrupción, las convenciones internacionales anticorrupción de las que México forma parte y la falta de rendición de cuentas que sufre nuestro país.

En el capítulo segundo hago una breve explicación de los procedimientos de contratación de la administración pública, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, explicando paso a paso las etapas de una licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

El capítulo tercero está dedicado al análisis de los medios de control y vigilancia hacia del actuar público; los medios de control externo como la controversia constitucional y el amparo, y los medios de control interno como el recurso administrativo y la Secretaría de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público como dependencias controladoras en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por último, en el capítulo cuarto analizo la figura del testigo social, como un mecanismo de participación ciudadana para erradicar la corrupción en los procedimientos de contratación pública, sus antecedentes, las disposiciones

legales aplicables a dicha figura, su registro, designación y participación, hasta el testimonio que deben rendir al final de su participación.

## CAPÍTULO PRIMERO

### PROBLEMAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### I. INTRODUCCIÓN

En el desarrollo diario de las diferentes etapas que conforman los procedimientos de contratación gubernamental, se presentan malas prácticas tales como corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas; dichas prácticas dan como resultado:

- Procedimientos de contratación imparciales;
- Procedimientos realizados contrariando u omitiendo las disposiciones normativas aplicables;
- Uso indebido de los recursos públicos, y
- Proveedores y prestadores de servicios inconformes.

En ese sentido, el gobierno ha implementado diversas acciones y formalizado diversos instrumentos internacionales con la finalidad de erradicar dicha problemática; a continuación, una breve explicación.

#### II. CORRUPCIÓN

De conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra corromper significa “alterar o trastocar la forma de algo”.

La corrupción casi siempre puede ser entendida como el uso (inapropiado) de reglas de conducta que se aplican en un campo de la acción

humana en otro.<sup>3</sup> Para hablar de corrupción, hay que hacer necesariamente referencia a una persona que ocupa una posición oficial, es decir, a una autoridad o, lo que es lo mismo, a alguien que detenta un poder.<sup>4</sup>

El profesor español Jorge F. Malem Seña, en su ensayo “La corrupción política”, señala que un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, activa o pasivamente, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen.<sup>5</sup>

Refiere que para que exista un acto políticamente corrupto, se deben reunir las siguientes características:

- Al menos una de las partes involucradas ocupe un cargo público o cumplir con una función de carácter político o público, pudiendo ser, indistintamente sujeto activo o pasivo;
- Debe haber un sistema normativo de carácter político que sirva de referencia;
- No siempre entraña una acción antijurídica, lo anterior, debido a que existe la tendencia a identificar un acto de corrupción política sólo si se encuentra sancionado por el derecho penal, lo cual depende totalmente de cada sistema normativo;
- Deben estar vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional, no necesariamente en dinero, sino puede ser un beneficio político, profesional, etcétera.

Reuniendo los puntos referidos, define los actos de corrupción política como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza.

---

<sup>3</sup> MASHAW, Jerry L., *Rendición de cuentas, diseño institucional*, en Ackerman, John M. (coord), “Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”, México, Siglo XXI editores, 2008, p. 123.

<sup>4</sup> ZAPATERO, Virgilio, *La corrupción*, México, Ediciones Coyoacán, 2007, p. 14.

<sup>5</sup> MALEM SEÑA, Jorge F. “La corrupción política”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 31, 2001, p. 581.

Asimismo, Fabián Caparrós citado por Bruno Ariel Rezzoagli, en su ensayo “*Corrupción administrativa y fiscalización superior*”, señala que la corrupción implica un uso desviado de los poderes públicos por parte del funcionario para una finalidad distinta de la legítima, con el objetivo de obtener una ventaja personal normalmente de carácter patrimonial.<sup>6</sup>

En primer lugar, la corrupción puede ser definida como un intercambio clandestino entre dos “mercados”: por una parte el mercado político o administrativo y, por la otra, el mercado económico y social. Este intercambio es oculto por que viola las normas públicas, legales y éticas, y también porque sacrifica el interés general en aras de intereses privados (ya sean individuales, corporativos, partidistas etc.) En segundo lugar, los actores públicos corruptos, al participar en esta transacción que permite que los actores privados accedan a los fondos o a las decisiones públicas de una manera privilegiada o favoritista, obtienen beneficios materiales inmediatos o futuros para ellos o para las organizaciones de las que son miembros.<sup>7</sup>

La corrupción dentro de la actividad del Estado se refiere a la violación de obligaciones contenidas en normas legales a cambio de algún beneficio, la diferencia es que la corrupción dentro de la actividad gubernamental pone en peligro los valores mismos de todo el sistema: sustituye el interés público por intereses privados.<sup>8</sup>

Es decir, la corrupción dentro de la actividad del Estado consiste en ofrecer al servidor público dinero, objetos o favores a cambio de que realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante hacer referencia a Transparencia Internacional, organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción, reúne a la gente en una coalición mundial de gran alcance para poner fin a los efectos devastadores de la corrupción en los hombres, mujeres y niños de todo el

---

<sup>6</sup> ARIEL REZZOAGLI Bruno, “Corrupción administrativa y fiscalización superior”, en ARIEL REZZOAGLI, Bruno (coord.) *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2005. p. 26

<sup>7</sup> MÉNY YVES, “Política, corrupción y democracia” en CARBONELL Miguel y VÁZQUEZ Rodolfo (coords), *Poder, Derecho y Corrupción*, México, Siglo veintiuno editores, 2003, p. 125.

<sup>8</sup> Cfr. *Ibidem*, p.126.

mundo. La misión de Transparencia Internacional consiste en crear un cambio hacia un mundo libre de corrupción<sup>9</sup>, dicha organización define la corrupción como el abuso de poder para beneficio propio.<sup>10</sup>

El índice de percepción de la corrupción que publica Transparencia Internacional clasifica a los países/territorios de acuerdo con el grado de corrupción que existe en el Sector Público. Es un índice compuesto, es decir, una combinación de encuestas. Los datos sobre corrupción se obtienen a partir de sondeos a expertos y a empresas llevados a cabo por varias instituciones independientes y de prestigio<sup>11</sup>.

De conformidad con el último informe sobre la corrupción en el mundo emitido por Transparencia Internacional el 26 de octubre de 2010, Dinamarca (9,3), Nueva Zelanda (9,3), Singapur (9,3), Finlandia (9,2), Suecia (9,2), Canadá (8,9) y Holanda (8,9) encabezan la lista de los países más transparentes del mundo, mientras que Irak, Somalia, Myanmar y Afganistán ocupan los últimos lugares, por lo que respecta a México, ocupa el lugar 98 de 178 países evaluados,<sup>12</sup> calificado con 3.1 en una escala donde 10 es la máxima en transparencia.

Con base en los resultados del informe que publica Transparencia Internacional, México se encuentra en un punto crítico, mismo que ha ido en aumento año con año.

### *1. Actos de corrupción en los procedimientos de contratación pública.*

Los procedimientos de contratación pública están regulados por la LAASSP; dicha ley y su reglamento, establecen las condiciones, requisitos y características que deberán observar las dependencias y entidades de la

---

<sup>9</sup> [http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us), 04 de mayo de 2011, 19:09.

<sup>10</sup> Índice de Percepción de la corrupción 2010.  
[http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/PREGUNTAS\\_MAS\\_FRECUENTES.pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/PREGUNTAS_MAS_FRECUENTES.pdf) . 04 de mayo de 2011, 17:56.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2010/10/8104.php>. 17 de noviembre de 2010, 19:15.

administración pública federal para adquirir o contratar cualquier bien o servicio.

Dentro de las funciones y facultades de los servidores públicos encargados de realizar los procedimientos de contratación pública, se encuentra un escenario por así llamarlo “favorecedor” para que fácilmente se configuren los elementos que constituyen un acto de corrupción.

Lo anterior, en virtud de que dentro de las facultades conferidas a dichos servidores públicos, se encuentra, entre otras, la de elegir el procedimiento de contratación que se considere idóneo, ya sea licitación pública, adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, en términos de lo que establece la LAASSP, su reglamento y demás normativa aplicable, y con base a dichas disposiciones elegir al prestador de servicios o proveedor con el que la dependencia o entidad habrá de contratar.

Miguel Carbonell señala en su ensayo “Corrupción Judicial e Impunidad”, que una parte de la corrupción existente en el sistema judicial mexicano es producto de la falta de una ética pública. Señala también que hay muchos actos de corrupción que tienen su origen en una mala política legislativa, es decir, a veces son las propias leyes las que generan o inducen a la corrupción.<sup>13</sup>

Cabe hacer mención que, los artículos 41 y 42 de la LAASSP señalan los supuestos de excepción a la licitación pública, a través de los cuales las dependencias y entidades pueden realizar contrataciones por adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas impulsadas por mecanismos diversos.

El contenido de dichos artículos no es limitante, lo anterior en referencia al *Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica* publicado en el DOF el 27 de abril de 2009 por el Poder Ejecutivo Federal, en el cual, otorga facultades ilimitadas a

---

<sup>13</sup> CARBONELL, Miguel, “Corrupción Judicial e Impunidad: El Caso de México”, en MENDEZ SILVA, Ricardo (coord.) *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, IJ-UNAM, 2010, p. 6.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar la contratación de todos aquellos bienes que sean necesarios para hacer frente al “estado de emergencia”, sin necesidad de agotar el procedimiento de licitación pública, mediante el procedimiento de adjudicación directa por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla.

Resulta importante mencionar que mediante dicho decreto, el poder Ejecutivo Federal otorgo facultades para realizar contrataciones a través del procedimiento de adjudicación directa para atender un caso en concreto, motivando las compras en un estado de emergencia y fundamentándolas en las fracciones II y V del artículo 41 de la LAASSP<sup>14</sup>.

Es decir que, dicho decreto fue creado para que las dependencias y entidades tuvieran una plataforma ágil, eficiente y legal para realizar todas aquellas contrataciones “necesarias” mediante el procedimiento de adjudicación directa en razón de la epidemia del virus de la influenza ocurrida en México en 2009.

En los procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, se encuentran principalmente los siguientes supuestos que pueden llevar a cometer un acto de corrupción:

1. La facultad de determinar los requisitos y condiciones que deberán cumplir los licitantes para resultar adjudicados.

2. La facultad del servidor público de realizar la evaluación de las proposiciones.

---

<sup>14</sup> Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

(...)

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 caso fortuito o de fuerza mayor;

(...)

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el 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;

3. Por lo que respecta al procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, la facultad del servidor público de invitar a participar a cierto proveedor o dejar de invitar a otro.

En ese sentido, tal como se ha señalado en los ejemplos expuestos, las disposiciones normativas que regulan los procedimientos de contratación gubernamental permiten que los servidores públicos estén en posibilidades de cometer actos de corrupción.

### III. FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

En el entendido de que las prácticas corruptas no son sólo un problema local, sino un problema mundial, México se ha comprometido internacionalmente a tomar ciertas medidas a fin de promover la honestidad y la rendición de cuentas en los sectores público y privado y fomentar la transparencia y luchar contra la corrupción.

En el ámbito internacional, se utilizan las palabras tratado, acuerdo, convenio, convención, carta o pacto como sinónimos para nombrar un acuerdo celebrado entre dos o más países. Para efectos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se entiende por “Tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

César Sepúlveda, citado por Rafael Martínez Morales, señala que tratado es un acuerdo entre dos o más estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos.<sup>15</sup>

En ese sentido, México ha firmado y ratificado tres importantes convenciones internacionales: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, la Convención de

---

<sup>15</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op. cit.*, p. 837.

las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Para que el sector público se encuentre en posibilidades de dar cabal cumplimiento a dichos compromisos internacionales, requiere servidores públicos honestos y comprometidos y, en general, una sociedad justa y consciente del mal que constituyen las prácticas corruptas para los diversos sistemas de gobierno.

A continuación realizaré un estudio del contenido de las Convenciones de referencia.

#### 4. *Convención Interamericana contra la Corrupción*

La Convención Interamericana contra la Corrupción constituye el primer compromiso internacional para la promoción del buen gobierno y el sistema más amplio de cooperación contra la impunidad. Fue firmada por México el 26 de marzo de 1996, siendo ratificada por el Senado de la República el 27 de marzo de 1997.<sup>16</sup>

El artículo II de la Convención señala que tiene como propósitos para los estados partes:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

---

<sup>16</sup> [http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/oea\\_convencion\\_cronologia](http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/oea_convencion_cronologia), 13 de abril de 2010, 21:10 hrs.

De conformidad con lo establecido en el artículo VI de dicha Convención, se consideran actos de corrupción los siguientes:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;
- y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

En ese sentido, para efectos de la Convención en comento, en los actos corruptos interviene siempre un sujeto que en el ejercicio de funciones públicas transgrede el sistema normativo y hace mal uso del poder público en la realización de un acto o actividad indebida a fin de obtener un beneficio o ventaja de cualquier naturaleza.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en la Convención, en términos generales un acto corrupto es aquel que implique el requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento de cualquier objeto o beneficio a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de funciones públicas, lo anterior, a fin de obtener beneficios ilícitos para sí mismo o una tercera persona; sin embargo, no es limitativo, en virtud de que también

se consideran actos de corrupción, la participación como cómplice, co-autor, instigador o encubridor.

Es atinado hacer referencia al Decreto publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1982, en el que se reformó el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás preceptos relacionados, como los artículos 22; 73, fracción VI, base 4ª; 74 fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134.

Antes de dicha reforma, la Constitución Mexicana se refería al concepto de altos funcionarios de la Federación, funcionarios y empleados públicos; en el decreto de referencia se modificaron dichos conceptos al de servidores públicos, suprimiendo la connotación jurídico-administrativa que los anteriores tenían, quizá porque se buscó una mística de servicio por parte de aquellos que trabajan en el gobierno.<sup>17</sup>

Considero que dicha reforma apoya la implementación de acciones con el fin de erradicar la corrupción en los actos públicos, en el sentido de que, laborar para el Estado no debe ser un beneficio propio más allá del sueldo que se recibe, sino un compromiso hacia la institución y al país mismo.

En complemento a lo establecido en la Convención de comento, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las obligaciones de éstos:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

---

<sup>17</sup> Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Reformas Constitucionales de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Federal Mexicana*, en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, 1987, t. I., p. 500.

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI. 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;

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

En términos generales, es obligación de los servidores públicos realizar las funciones que en su empleo, cargo o comisión tienen conferidas, observar buena conducta y abstenerse en el ejercicio de su encargo de realizar alguna actividad indebida que pueda derivar en algún beneficio o ventaja personal, familiar o de negocios, siendo congruente con el contenido de la Convención por lo que respecta a los actos de corrupción.

#### 5. *Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la corrupción*

Esta Convención fue firmada por México el 9 de diciembre de 2003, ratificada el 31 de mayo de 2004, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y tiene como finalidad:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.<sup>18</sup>

En su artículo 5, prevé las *Políticas y prácticas de prevención de la corrupción*, entre las que se encuentran diversas obligaciones para cada estado parte, tales como: formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

---

<sup>18</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/anticorrupcion/112\\_5464.html#2](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_5464.html#2), 5 de abril de 2010, 14:41.

Esta Convención contiene diversos puntos que es necesario abordar en virtud de que forman parte de la problemática actual de los procedimientos de contratación pública:

*A. Órgano u órganos de prevención de la corrupción que no arrojan resultados eficaces*

Esta Convención establece en su artículo 6 que cada estado parte garantizará la existencia de un órgano u órganos, encargados de prevenir la corrupción a través de medidas como formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, así como el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

En ese sentido, la SFP, tiene dentro de su estructura orgánica a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal; entre las facultades que tiene conferidas se encuentran, entre otras, coordinar la promoción, integración, seguimiento y evaluación de los programas de transparencia y combate a la corrupción que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República desarrollen para dar cumplimiento al Programa que en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción derive del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>19</sup>

Al respecto, dicha Secretaría Ejecutiva es encargada de coordinar y evaluar programas de combate a la corrupción que desarrollen las dependencias y entidades vigilando que se apeguen al programa establecido para tal efecto en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>19</sup> Artículo 8 del Reglamento Interior de la SFP.

El objeto 10 *Combatir la corrupción de forma frontal* del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, busca promover una cultura anticorrupción implementando los programas, estrategias y acciones necesarias, en las que el gobierno federal se coordine con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que apoyen la campaña a favor de la honestidad en el servicio público.<sup>20</sup>

Asimismo, las estrategias para el combate a la corrupción que contempla el Objetivo 10 son:

**Estrategia 10.1.-** Promover una cultura anticorrupción;

**Estrategia 10.2.-** Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social;

**Estrategia 10.3.-** Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad;

**Estrategia 10.4.-** Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público;

**Estrategia 10.5.-** Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción;

**Estrategia 10.6.-** Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Sin embargo, considero que la labor de dicha Secretaría Ejecutiva no ha sido suficiente y no ha alcanzado los objetivos deseados; en referencia al objetivo y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo citados, aunque se observa que el Ejecutivo Federal se preocupó por abarcar todos aquellos puntos sensibles respecto a la corrupción, su implementación y ejecución no se

---

<sup>20</sup> Objetivo 10, estrategia 10.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

ha realizado adecuadamente, dado el alto grado de actos de corrupción que aquejan día con día la actuación de los servidores públicos en nuestro país.

*B. Incumplimiento a los códigos de conducta para funcionarios públicos*

El artículo 8, denominado “Códigos de Conducta para funcionarios públicos”, establece que con el objeto de combatir la corrupción, cada estado parte promoverá la integridad, la honestidad y la responsabilidad de sus funcionarios públicos, en particular, aplicando códigos de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de funciones, asimismo, considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido las fracciones VI y XVIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos antes referido, señalan que es obligación de los servidores públicos mantener buena conducta y denunciar por escrito ante la SFP o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de dicha Ley y demás disposiciones aplicables respectivamente.

El artículo 49 del mismo ordenamiento establece la obligación de la SFP de emitir un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

En ese sentido, con fecha 31 de julio de 2002, se publicó en el DOF el *Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, el cual tiene como propósito contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad y con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano.

Dicho Código contiene reglas generales sustentadas en los principios rectores del servicio público, tales como: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

La intención de dicho Código es orientar el desempeño de los servidores públicos hacia la honestidad, eficacia, calidad, mejora continua y modernización.

Con base en dicho Código de Ética, cada una de las instituciones públicas deberá elaborar y emitir un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

### *C. Falta de sistemas apropiados de contratación pública y gestión de la hacienda pública*

El artículo 9, denominado “Contratación Pública y Gestión de la Hacienda Pública” establece que cada estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces para prevenir la corrupción. En ese sentido, señala que estos sistemas deberán abordar, entre otros:

- a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación

de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

Cada estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.

Esas medidas abarcarán, entre otras:

a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;

b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;

c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;

d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y

e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.

Cada estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

En principio, la nueva plataforma electrónica gubernamental CompraNet 5.0, está diseñada para difundir la información relacionada con los procedimientos de contratación, así como el acceso a dicha información a todos aquellos interesados. En términos de lo que establece el numeral 3 del

*Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, para la realización de licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas, con independencia de su carácter nacional o internacional, cuyos montos sean superiores a la cantidad equivalente a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, sin considerar el Impuesto al Valor Agregado, deberá utilizarse CompraNet.*

Por lo que respecta a las medidas para la aprobación del presupuesto nacional, la fracción IV del artículo 74 Constitucional confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual conlleva el control presupuestal de la Administración Pública Federal, así como la revisión de la cuenta pública, que entraña el control del gasto, a efecto de comprobar si ésta se ajustó a los montos y criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos.

El artículo 79 Constitucional define a la entidad de fiscalización superior de la Federación como una dependencia de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, encargada de fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y, por tanto, de la Administración Pública Federal.

Dicha entidad de fiscalización es la Auditoría Superior de la Federación, dentro de sus facultades más importantes son las relacionadas con determinar los daños y/o perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Lo anterior, a través del procedimiento de responsabilidades resarcitorias previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; dicho procedimiento procede por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o

perjuicio, o ambos, estimable en dinero que afecten a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales conforme a los ordenamientos aplicables.<sup>21</sup>

Para efectos del artículo 50 de dicha ley, incurren en responsabilidad resarcitoria:

- I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y
- II. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.

Además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el poder legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.<sup>22</sup>

En ese sentido, considero que un punto primordial para tener un sistema de contrataciones eficaz, honrado y transparente, es necesario dejar al lado la discrecionalidad y limitar la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, y, en complemento, un órgano de fiscalización que imponga sanciones oportunas a los servidores públicos que incurran en falta en los términos contenidos en el ordenamiento indicado y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>21</sup> Artículo 15 fracción XVI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

<sup>22</sup> SOLARES MENDIOLA Manuel, *“La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, número 172, México 2004, p. 204.

*D. Falta de acceso a la información pública*

De conformidad con lo que establece el artículo 10, denominado “Información Pública de la Convención”, cada estado parte, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, las cuales, podrán incluir, entre otras:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

El artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho a la información, señalando que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública.

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) es un órgano de la Administración Pública Federal, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En ese sentido, el artículo 7 de la ley en cita, señala que con excepción de la información considerada como reservada o confidencial, los sujetos

obligados<sup>23</sup>, deberán poner a disposición del público y actualizar, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

---

<sup>23</sup> Para efectos de la Ley Federal del Transparencia y Acceso a la Información Pública, se consideran sujetos obligados: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
  - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
  - b) El monto;
  - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
  - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. Asimismo, dicha información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

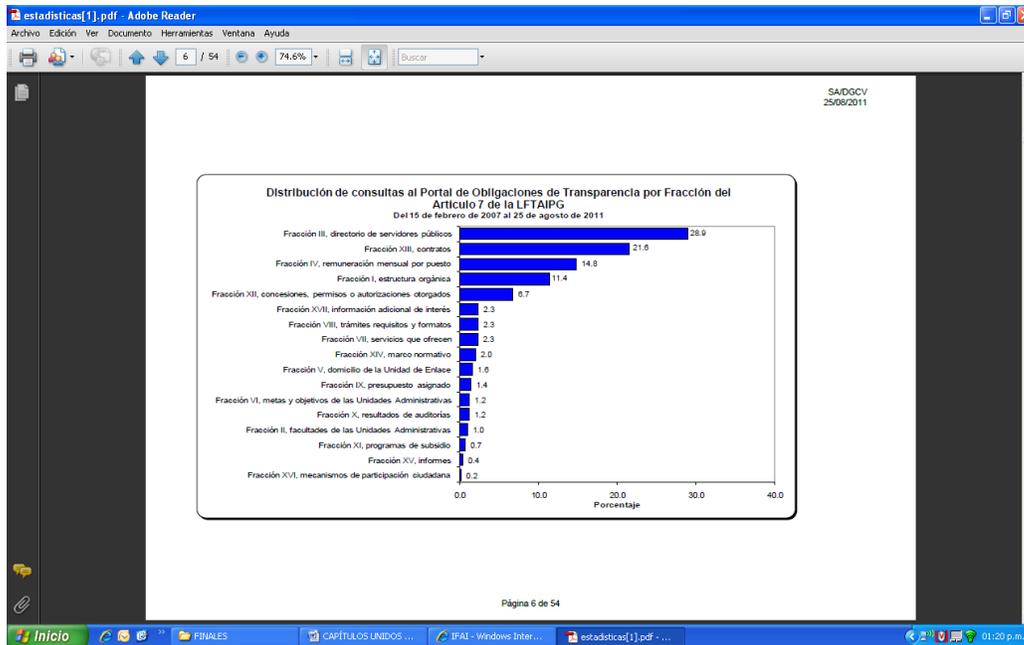
En ese sentido, corresponde a dicho Instituto poner a disposición del público y actualizar la información señalada, salvo la considerada como reservada o confidencial.

El IFAI cuenta con el Portal de Obligaciones de Transparencia, <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>, a través del cual se publica la información señalada en el artículo 7 antes citado en lo relativo a obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, dicha información es insuficiente, estadísticas del IFAI señalan que diariamente se generan diversas consultas relacionadas con las fracciones de dicho precepto, como se muestra en la siguiente imagen: <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>, 13 de septiembre de 2011, 13:24.



En dicha imagen se observa que la fracción III relativa al “Directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes”, del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es el que más solicitudes de información genera.

#### *E. Falta de participación por parte de la sociedad civil*

El artículo 13 de la Convención en comento, señala que cada estado parte adoptará medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas o grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

Algunas de las medidas que deberán tomar los estados parte son:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;  
(...)

En ese sentido, los países miembros de dicha Convención deberán adoptar las medidas necesarias para fomentar la participación de la ciudadanía en los procedimientos que se realizan en el sector público con la finalidad de evitar prácticas corruptas, en México, por lo que respecta a los procedimientos de contratación pública, a partir de la publicación de las reformas a la LAASSP en el DOF el 29 de mayo de 2009, se implementó como obligatoria la participación del testigo social bajo ciertos supuestos de contratación; figura que estudio a fondo en el Capítulo IV del presente trabajo de investigación.

## 6. *Convención para combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*

### A. *Aspectos Generales*

El 17 de diciembre de 1997 México firmó esta Convención, el 17 de mayo de 1999 fue ratificada y el 26 de julio de 1999 entró en vigor.

Esta Convención conocida también como Convención Anticohecho de la OCDE<sup>25</sup> es un acuerdo a través del cual los países establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den, ofrezcan o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros que participan en transacciones comerciales internacionales.<sup>26</sup>

El artículo 1° de esta Convención, establece que el delito de cohecho de servidores públicos extranjeros es aquel en el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje

---

<sup>25</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

<sup>26</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_Internet/transparencia/anticorruptcion/112\\_9740.html#1](http://www.sat.gob.mx/sitio_Internet/transparencia/anticorruptcion/112_9740.html#1), 5 de abril de 2010, 12:44.

de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales.

De conformidad con lo que establece el Portal Anticorrupción del Servicio de Administración Tributaria, los objetivos y sanciones de ésta Convención son:

- Eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales.
- Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan, ofrezcan, encubran u otorguen pagos a servidores públicos extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.
- Impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional.

#### *B. Sanciones*

- Las penas incluyen la privación de la libertad, sanciones económicas y suspensión o disolución de la empresa. De solicitarlo un gobierno extranjero será motivo de extradición.
- El dinero o el bien utilizado para cometer el cohecho, o el beneficio obtenido por ofrecerlo, pueden ser embargados y decomisados o se pueden imponer sanciones económicas comparables.
- El culpable puede ser perseguido en cualquier país firmante de la Convención, independientemente del lugar donde fue cometido el cohecho.

En el ámbito nacional, el artículo 222 del Código Penal Federal, prevé el delito de cohecho:

Artículo 222.- Cometén el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

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

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

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

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

Asimismo, el mismo ordenamiento contempla el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros:

Artículo 222 bis.- Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

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

II.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

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

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

#### IV. FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La corrupción es uno de los tantos problemas que la sociedad busca combatir mediante la rendición de cuentas.

La definición del diccionario de rendición de cuentas es: “Sujeto a ser llamado a dar cuentas, a responder”, también significa “ser llamado a responder por determinados actos”.

Andreas Schedler, en su ensayo *¿Qué es la rendición de cuentas?* da la siguiente definición: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.<sup>27</sup>

En la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos:

- a) Dos sujetos involucrados
- b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que ha hecho o dicho); y

---

<sup>27</sup> SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la información, 03 Cuadernos de transparencia, 6° Edición, México, Octubre 2008. p. 20.

c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.<sup>28</sup>

Los regímenes de rendición de cuentas deben ser más o menos de tres tipos: aquellos asociados con el gobierno público; aquellos que cuidan el mercado; y aquellos que habitan la esfera social no gubernamental.<sup>29</sup>

En un régimen de rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos (aquellos asociados con el gobierno público), son responsables de actuar bajo los criterios y principios que señala la normativa aplicable, es decir, la actuación de los funcionarios públicos se limita única y estrictamente a realizar aquellas actividades en el ámbito de sus respectivas facultades de conformidad con la ley y demás disposiciones aplicables.

Parte de las obligaciones de los funcionarios públicos es que deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones respectivas en caso de incurrir en falta o ilegalidad.

La rendición de cuentas implica dos rubros, el primero, consiste en la obligación por parte de los servidores públicos de informar y explicar sobre las decisiones que toman y justificarlas, y el segundo, la sanción respectiva en caso de violación del primer rubro.

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.<sup>30</sup>

Asimismo, la exigencia de cuentas implica la realización de actividades de monitoreo y vigilancia, lo anterior, mediante mecanismos e instrumentos que impliquen la intervención de terceros imparciales que realicen dichas tareas y favorezcan en un primer plano la actuación transparente de los servidores públicos y el régimen de rendición de cuentas.

---

<sup>28</sup> LÓPEZ AYLLON, Sergio y MERINO, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos*, en "Estructura de la Rendición de Cuentas en México", CIDE-Fundación Hewlett, México 2009, p.1.

<sup>29</sup> MASHAW, Jerry L., *op. cit.*, p. 124.

<sup>30</sup> SCHEDLER, Andreas, *op. cit.*, p. 14.

Sin embargo, la falta de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes no sólo obedece a la ausencia de una definición precisa sobre el significado y alcance de esa expresión, sino a la carencia de regulaciones coherentes, procedimientos estables e instrumentos útiles destinados a cumplir con ese propósito en el conjunto del Estado mexicano: en los tres poderes, en los órganos con autonomía constitucional y en los tres órdenes de gobierno. Aunque la constitución y las leyes federales ya proveen normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, éstas todavía no tienen los medios ni la articulación suficientes para producir una verdadera política de rendición de cuentas.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Cfr. LÓPEZ AYLLON, Sergio y MERINO, Mauricio, *op. cit.*, p. 17.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### I. INTRODUCCIÓN

Los contratos administrativos que realiza la administración pública están precedidos de un procedimiento específico que, además de constituir una obligación legal, es el medio a través del cual una dependencia o entidad elegirá a su proveedor o prestador de servicios según sea el caso.

La elección de dicho procedimiento depende específicamente del objeto de la contratación y de diversas circunstancias específicas, como que se presente un caso fortuito o fuerza mayor, que se ponga en riesgo la seguridad nacional, el monto de la contratación, entre otras.

En ese sentido, el régimen de contrataciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en nuestro país, contempla varios procedimientos.

En primer término es necesario hacer referencia al artículo 134 Constitucional, el cual, como base fundamental para realizar las contrataciones públicas establece lo siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos

presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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

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 por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

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

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Dicho artículo establece que las contrataciones que realicen la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se llevarán a cabo a

través de licitación pública, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; sin embargo, cuando la licitación pública no sea idónea para asegurar dichas condiciones, las leyes (LAASSP), establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En ese sentido, es importante mencionar que la LAASSP como ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional, establece en el artículo 26 los procedimientos de contratación que de acuerdo a la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles; dichos procedimientos de contratación son: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

A continuación, una breve explicación de dichos procedimientos de contratación.

## II. LICITACIÓN PÚBLICA

### 2. Aspectos generales

La palabra licitación se deriva de la voz latina *licitationem*, que es ablativo de *licitatio*, *licitatio-onis* que significa “el ofrecimiento de precio de cualquier venta” o mejor, “venta por lanzas”, “por oferta” o “venta de subasta”; y de acuerdo con lo segundo, consiste en la acción de licitar, palabra que es verbo transitivo que quiere decir “ofrecer precio por cosa vendida en subasta”. *Subhastatio* significa venta, almoneda, pública subasta<sup>32</sup>.

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra *licitar* es “ofrecer precio por algo en una subasta o almoneda”.

---

<sup>32</sup> VALLE FIGUEREIDO Lucía, “Licitación y Administración Indirecta”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núms. 25-26, enero- diciembre 1979, p. 134.

Como podemos observar, la palabra *licitación*, desde su origen etimológico ha sido confundida con la subasta o almoneda; sin embargo, aunque impliquen la existencia de varias ofertas a fin de adjudicar un contrato, cabe aclarar que constituyen figuras jurídicas diferentes, por lo que no se deben emplear como sinónimos.

La licitación es una figura jurídico-administrativa que consiste en un procedimiento administrativo por medio del cual, la Administración Pública elige como su contratante a la persona o personas (física o moral) que ofrece las mejores condiciones al Estado.

La licitación pública tiene las siguientes características:

1. Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas;
2. Tiene como finalidad seleccionar a la persona, física o moral, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado, y
3. La selección se hace sobre quien haya ofertado las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.<sup>33</sup>

La licitación pública consiste en una convocatoria que realiza el Estado hacia los particulares o gobernados para que, conforme al objeto de la contratación respectiva, se formulen ofertas y se evalúen a fin de entablar una relación contractual.

Dichas ofertas se realizan en razón de las condiciones fijadas previamente por la dependencia o entidad respectiva, la cual recibe, evalúa, y determina cuál de las ofertas presentadas es la más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, así como desechar aquellas que no cumplan con dichas condiciones.

Es decir, la licitación pública es un procedimiento administrativo en el cual una determinada dependencia o entidad convoca a los particulares

---

<sup>33</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *La licitación pública*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 9.

(proveedores o prestadores de servicios), a fin de que realicen ofertas sobre un bien o servicio. Posteriormente, se realiza una evaluación sobre las mismas buscando las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, con la finalidad de entablar una relación contractual.

De conformidad con lo que establece el artículo 26 de la LAASSP, la licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento.

El artículo 26 Bis de la LAASSP, indica que la licitación pública de acuerdo a los medios que se utilicen podrá ser presencial, electrónica y mixta:

I. Presencial. En la cual los licitantes exclusivamente podrán presentar sus proposiciones en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal o de mensajería.

La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes, sin perjuicio de que el fallo pueda notificarse por escrito;

II. Electrónica.- En la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de CompraNet, se utilizarán medios de identificación electrónica.

La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, sólo se realizarán a través de CompraNet y sin la presencia de los licitantes en dichos actos, y

III. Mixta.- En la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo.

Asimismo, el artículo 28 de la LAASSP, señala que el carácter de las licitaciones podrá ser:

I. Nacional. En la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter

general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.

La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tratándose de la contratación de arrendamientos y servicios, únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana.

II. Internacional bajo la cobertura de tratados.- En la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, cuando:

a) Resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio, que contengan disposiciones en materia de compras del sector público y bajo cuya cobertura expresa se haya convocado la licitación, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, para bienes nacionales que emita la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública, o

b) Se haya realizado una de carácter nacional que se declaró desierta, porque no se presentó alguna proposición o porque la totalidad de las proposiciones presentadas no reunieron los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resultaron aceptables, y

III. Internacionales abiertas.- En las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

a) Habiéndose realizado una de carácter internacional bajo la cobertura de tratados, que se declaró desierta, porque no se presentó alguna proposición o porque la totalidad de las proposiciones presentadas no reunieron los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resultaron aceptables, o

b) Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En la licitación Internacional abierta, para determinar la conveniencia de precio de los bienes, arrendamientos o servicios, se considerará un margen hasta del quince por ciento a favor del precio más bajo prevaleciente en el mercado nacional, en igualdad de condiciones, respecto de los precios de bienes, arrendamientos o servicios de procedencia extranjera que resulten de la investigación de mercado correspondiente.

### 3. *Etapas*

Sin perjuicio de lo que establece el artículo 26 de la LAASSP, para estar en posibilidades de realizar una licitación pública, se requiere realizar diversos actos, los cuales se pueden clasificar en actos preparatorios, actos del procedimiento y actos posteriores a la licitación pública.

Actos preparatorios al procedimiento de licitación pública:

- Requisición;
- Investigación de mercado;
- Autorización presupuestal;
- Solicitud de designación de Testigo Social;
- Proyecto de convocatoria;

Actos del procedimiento de licitación pública:

- Publicación de la convocatoria;
- Junta de aclaraciones;
- Acto de presentación y apertura de proposiciones;
- Acto de fallo o cancelación, y

Actos posteriores al procedimiento de licitación pública:

- Formalización del instrumento contractual (contrato o pedido)

#### A. *Requisición*

Es el documento mediante el cual, la unidad administrativa que necesita un bien o servicio, solicita la contratación o adquisición del mismo al área correspondiente de cada dependencia o entidad; la requisición deberá

contener, entre otros, la partida presupuestaria en términos del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, una descripción de los bienes o servicios solicitados, la vigencia de la contratación, monto, la autorización del servidor público facultado para solicitar la compra, y en el caso de adquisiciones de bienes, el sello de no existencia en el almacén respectivo.

#### *B. Investigación de mercado*

De conformidad con la fracción X del artículo 2 de la LAASSP, consiste en la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores de servicio, o una combinación de dichas fuentes de información.

El artículo 28 del RLAASSP, señala que la investigación de mercado deberá integrarse con información obtenida de cuando menos dos de las fuentes siguientes:

- I. La que se encuentre disponible en CompraNet;
  - II. La obtenida de organismos especializados; de cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios, o bien de fabricantes, proveedores, distribuidores o comercializadores del ramo correspondiente, y
  - III. La obtenida a través de páginas de Internet, por vía telefónica o por algún otro medio, siempre y cuando se lleve registro de los medios y de la información que permita su verificación.
- Para la debida integración de la investigación de mercado, en todos los casos deberá consultarse la información a que hace referencia la fracción I de este artículo. En el supuesto de que la información no se encuentre disponible en CompraNet, se deberá consultar la información histórica con la que cuente el Área contratante u otras áreas contratantes de la dependencia o entidad de que se trate.

La investigación de mercado tiene como propósito que las dependencias y entidades:

- I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación<sup>34</sup>.

La investigación de mercado podrá ser utilizada para lo siguiente:

- I. Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;
- II. Acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente;
- III. Establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios;
- IV. Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento;
- V. Determinar si existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables;
- VI. Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo;
- VII. Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados en relación al precio, cantidad, calidad y oportunidad de la proveeduría nacional;
- VIII. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de Tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable, y
- IX. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Artículo 29 del RLAASSP.

<sup>35</sup> Artículo 29 del RLAASSP.

### *C. Autorización Presupuestal o Suficiencia Presupuestaria*

Es el monto de que dispone la dependencia o entidad en términos de las disposiciones aplicables para contratar.<sup>36</sup>

### *D. Solicitud de designación de Testigo Social*

El artículo 26 Ter de la LAASSP señala que en las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la SFP atendido al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales. En el Capítulo Cuarto de la presente investigación abordo a fondo dicha figura.

### *E. Proyecto de Convocatoria*

El artículo 2º fracción X del RLAASSP, establece que el proyecto de convocatoria es el documento que contiene la versión preliminar de una convocatoria a la licitación pública, el cual es difundido con ese carácter en CompraNet<sup>37</sup> por la dependencia o entidad.

---

<sup>36</sup> Numeral 1. Definiciones y siglas del Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>37</sup> En términos del contenido de la fracción II del artículo 2 de la LAASSP, se entiende por CompraNet: el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga;

En ese sentido, el artículo 29 de la LAASSP, establece que previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, las dependencias y entidades podrán difundir el proyecto de la misma a través de CompraNet al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual estas recibirán los comentarios pertinentes por parte de los interesados en la dirección electrónica que para tal fin se señale.

En términos del artículo 41 del RLAASSP, para la difusión del proyecto de convocatoria a la licitación pública, deberá considerarse lo siguiente:

I. La determinación de los Proyectos de convocatoria que serán difundidos, se realizará con base en el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, seleccionándose aquéllos que en su conjunto representen por lo menos el cincuenta por ciento del monto total a licitar, de los cuales se deberá dar preferencia a aquéllas que tengan mayor importancia para los programas sustantivos de la dependencia o entidad;

II. El Proyecto de convocatoria será difundido por una sola ocasión en CompraNet. En caso de que una licitación pública se declare desierta total o parcialmente y la convocante decida realizar una segunda licitación pública, no se requerirá difundir el Proyecto de convocatoria respectivo;

III. Las dependencias y entidades deberán incluir en un documento los comentarios que reciban sobre el Proyecto de convocatoria, identificando la persona que los realiza, así como las razones que sustenten su procedencia o improcedencia.

El documento señalado en el párrafo anterior, deberá difundirse en CompraNet previamente a la publicación de la convocatoria a la licitación pública correspondiente;

IV. Si la convocante lo estima conveniente, además de la difusión del Proyecto de convocatoria en CompraNet, podrá efectuar invitaciones para celebrar una reunión pública en la que los asistentes participen en la revisión del Proyecto de convocatoria y presenten sus comentarios, salvo que se trate de Proyectos de convocatoria para las licitaciones públicas a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 28 de la Ley, y

V. Tratándose de licitaciones públicas para adquirir o arrendar bienes o contratar la prestación de servicios de manera consolidada, los comentarios al Proyecto de convocatoria se recibirán en la dirección electrónica que determine la dependencia o entidad responsable de la contratación.

#### *F. Publicación de la convocatoria*

Siendo una característica de la licitación pública la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública, la forma por medio de la cual se logra la indeterminación del destinatario de esa invitación es a través de la publicación de la Convocatoria respectiva en CompraNet y en el DOF<sup>38</sup>.

La publicación en el DOF deberá ser un resumen, el cual en términos del contenido del artículo 42 del RLAASSP deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre de la dependencia o entidad, número y carácter de la licitación pública, así como la indicación de los medios que se utilizarán para su realización;
- II. Una descripción sucinta del objeto de la licitación pública indicando, en su caso, el volumen a contratar;
- III. La fecha, hora y lugar en que se celebrará la primera junta de aclaraciones y el acto de presentación y apertura de proposiciones, y
- IV. La fecha en la cual se publicó en CompraNet la convocatoria a la licitación pública.

...

El día de publicación en CompraNet de la convocatoria a la licitación pública será el primer día para el cómputo del plazo para la presentación y apertura de proposiciones, y el día anterior a este acto, será el último que se contabilizará para determinar los plazos a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 32 de la Ley.

La convocatoria deberá contener los requisitos a que hacen referencia los artículos 29 de la LAASSP y 39 del RLAASSP.

#### *G. Junta de aclaraciones*

Es el acto por medio del cual, las personas interesadas en participar en el procedimiento de licitación formulan preguntas que entregan por escrito o envían a través de CompraNet a la dependencia o entidad, con la condición de

---

<sup>38</sup> LUCERO ESPINOSA Manuel, *op.cit.*, p. 21.

que se envíen a más tardar veinticuatro horas antes de la fecha y hora en que se vaya a realizar la junta de aclaraciones.

En este acto los interesados solicitan aclaraciones a los aspectos contenidos en la convocatoria a la licitación, las cuales se deben resolver por la dependencia o entidad en forma clara y precisa.

El artículo 33 Bis de la LAASSP señala que se podrán realizar posteriores juntas, considerando que entre la última de éstas y el acto de presentación y apertura de proposiciones deberá existir un plazo de al menos seis días naturales.

La junta de aclaraciones se llevará a cabo conforme al contenido del artículo 46 del RLAASSP:

I. En la fecha y hora establecida para la primera junta de aclaraciones en las licitaciones públicas presenciales, el servidor público que la presida procederá a dar contestación a las solicitudes de aclaración, mencionando el nombre del o los licitantes que las presentaron. La convocante podrá optar por dar contestación a dichas solicitudes de manera individual o de manera conjunta tratándose de aquéllas que hubiera agrupado por corresponder a un mismo punto o apartado de la convocatoria a la licitación pública.

El servidor público que presida la junta de aclaraciones podrá suspender la sesión, en razón del número de solicitudes de aclaración recibidas o del tiempo que se emplearía en darles contestación, informando a los licitantes la hora y, en su caso, fecha o lugar, en que se continuará con la junta de aclaraciones.

Una vez que la convocante termine de dar respuesta a las solicitudes de aclaración, se dará inmediatamente oportunidad a los licitantes para que, en el mismo orden de los puntos o apartados de la convocatoria a la licitación pública en que se dio respuesta, formulen las preguntas que estimen pertinentes en relación con las respuestas recibidas. El servidor público que presida la junta de aclaraciones, atendiendo al número de preguntas, informará a los licitantes si éstas serán contestadas en ese momento o si se suspende la sesión para reanudarla en hora o fecha posterior;

II. En las licitaciones públicas electrónicas, la convocante procederá a enviar, a través de CompraNet, las contestaciones a las solicitudes de aclaración recibidas, a partir de la hora y fecha señaladas en la convocatoria para la celebración de la junta de aclaraciones. Cuando en razón del número de solicitudes de aclaración recibidas o algún otro factor no imputable a la convocante y que sea acreditable, el servidor público que presida la junta de

aclaraciones, informará a los licitantes si éstas serán enviadas en ese momento o si se suspenderá la sesión para reanudarla en hora o fecha posterior a efecto de que las respuestas sean remitidas.

Con el envío de las respuestas a que se refiere el párrafo anterior la convocante informará a los licitantes, atendiendo al número de solicitudes de aclaración contestadas, el plazo que éstos tendrán para formular las preguntas que consideren necesarias en relación con las respuestas remitidas. Dicho plazo no podrá ser inferior a seis ni superior a cuarenta y ocho horas. Una vez recibidas las preguntas, la convocante informará a los licitantes el plazo máximo en el que enviará las contestaciones correspondientes;

III. En las licitaciones públicas mixtas, la convocante en la junta de aclaraciones presencial dará contestación a las solicitudes de aclaración a los licitantes presentes. Las respuestas serán enviadas a los licitantes que participan por medios electrónicos; la convocante tomará las previsiones necesarias para que los licitantes que participen de manera presencial o electrónica reciban, en la medida de lo posible, las respuestas de manera simultánea.

Para la recepción y contestación de las solicitudes de aclaración, así como de las preguntas a las respuestas dadas por la convocante, aplicarán las disposiciones previstas en este artículo para las juntas de aclaraciones presenciales o electrónicas, según corresponda;

IV. La convocante estará obligada a dar contestación, en forma clara y precisa, tanto a las solicitudes de aclaración como a las preguntas que los licitantes formulen respecto de las respuestas dadas por la convocante en la junta de aclaraciones;

V. Será responsabilidad del titular del Área requirente y del titular del Área técnica, o bien sólo el de esta última cuando también tenga el carácter de Área requirente, que asista un representante de las mismas, con los conocimientos técnicos suficientes que permitan dar respuesta clara y precisa a los planteamientos de los licitantes, a las juntas de aclaraciones a los que fueron convocados. En caso de inasistencia del representante del Área técnica o del Área requirente, el servidor público que presida la junta de aclaraciones lo hará del conocimiento del titular del área de responsabilidades del órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate.

El servidor público que presida la junta de aclaraciones en ningún caso permitirá que como respuesta a las solicitudes de aclaración se remita al licitante de manera general a lo previsto en la convocatoria a la licitación pública. En caso de que la respuesta a la solicitud de aclaración remita a la convocatoria a la licitación pública, deberá señalar el apartado específico de la misma en que se encuentre la respuesta al planteamiento;

VI. Las solicitudes de aclaración que sean recibidas con posterioridad al plazo previsto en el artículo 33 Bis de la Ley, no serán contestadas por la convocante por resultar extemporáneas, debiéndose integrar al expediente respectivo; en caso de que algún

licitante presente nuevas solicitudes de aclaración en la junta correspondiente las deberá entregar por escrito y la convocante las recibirá, pero no les dará respuesta. En ambos supuestos, si el servidor público que presida la junta de aclaraciones considera necesario citar a una ulterior junta, la convocante deberá tomar en cuenta dichas solicitudes para responderlas, y

VII. Si derivado de la o las juntas de aclaraciones se determina posponer la fecha de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, la modificación respectiva a la convocatoria a la licitación pública deberá publicarse en CompraNet; en este caso, el diferimiento deberá considerar la existencia de un plazo de al menos seis días naturales desde el momento en que concluya la junta de aclaraciones hasta el momento del acto de presentación y apertura de proposiciones.

#### *H. Acto de presentación y apertura de proposiciones*

Dicho acto consiste en la entrega de proposiciones por parte de los licitantes en sobre cerrado que contendrá la oferta técnica y la oferta económica. La oferta técnica es el documento donde el licitante señala las características y especificaciones técnicas de los bienes o servicios de acuerdo con lo que establezca la convocante en el anexo técnico de la convocatoria. La oferta económica consiste en el monto ofertado, ya sea del bien o del servicio, el cual, en su caso, debe ajustarse a lo establecido en la convocatoria y anexo técnico.

Las propuestas pueden presentarse vía CompraNet, o personalmente en las instalaciones previamente señaladas por la convocante, según el tipo de licitación.

Dos o más personas podrán presentar conjuntamente una proposición sin necesidad de constituir una sociedad, en ese caso, en la proposición y en el contrato se establecerán con precisión cada una de las obligaciones de las personas, así como la exigibilidad de su cumplimiento. La proposición deberá ser firmada por un representante en común que designen los licitantes para tal efecto.

Si la proposición conjunta resulta adjudicada, el instrumento contractual deberá ser firmado por el representante legal de cada una de las personas

participantes en la proposición, a quienes se considerará para efectos del contrato como responsables solidarios o mancomunados, según se establezca en el contrato o pedido respectivo.

Conforme lo establece el artículo 35 de la LAASSP, el acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en el día, lugar y hora previstos en la convocatoria a la licitación, conforme a lo siguiente:

- I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada, sin que ello implique la evaluación de su contenido;
- II. De entre los licitantes que hayan asistido, éstos elegirán a uno, que en forma conjunta con el servidor público que la dependencia o entidad designe, rubricarán las partes de las proposiciones que previamente haya determinado la convocante en la convocatoria a la licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente, y
- III. Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se harán constar el importe de cada una de ellas; se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, fecha que deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

Asimismo, el artículo 48 del RLAASSP, señala que para el desarrollo del acto de presentación y apertura de proposiciones deberá observarse lo siguiente:

- I. Para efectos de dejar constancia del cumplimiento de los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación pública, la convocante anotará en el formato señalado en el inciso f) de la fracción VIII del artículo 39 de este Reglamento, la documentación entregada por el licitante, relacionándola con los puntos específicos de la convocatoria a la licitación pública en los que se menciona;
- II. El formato a que se refiere la fracción anterior servirá a cada participante como constancia de recepción de la documentación que entregue en este acto, asentándose dicha recepción en el acta respectiva o anexándose copia de la constancia entregada a cada licitante. La falta de presentación del formato no será motivo de

desechamiento y se extenderá un acuse de recibo de la documentación que entregue el licitante en dicho acto;

III. El servidor público que presida el acto, deberá recibir las proposiciones para su posterior evaluación, por lo que no podrá desechar ninguna de ellas durante dicho acto.

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley, la recepción de la proposición se entenderá realizada una vez que ésta se analice durante su evaluación, debiéndose indicar en el fallo si la proposición fue desecheda por incumplir la mencionada disposición legal;

IV. Aún y cuando existan denuncias o presunción de falsedad en relación con la información presentada por un licitante, su proposición no deberá desecharse. El servidor público que presida el acto, cuando tenga conocimiento del hecho, lo comunicará al órgano interno de control que corresponda, conforme a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 60 de la Ley. Si al licitante de que se trate se le adjudica el contrato correspondiente y de manera previa a la formalización del mismo la autoridad competente determina la falsedad de su información, la convocante deberá abstenerse de suscribir el citado contrato;

V. Con el objeto de acreditar su personalidad, los licitantes o sus representantes podrán exhibir un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada, mismo que contendrá los datos siguientes:

a) Del licitante: Registro Federal de Contribuyentes, nombre y domicilio, así como, en su caso, de su apoderado o representante. Tratándose de personas morales, además se señalará la descripción del objeto social de la empresa, identificando los datos de las escrituras públicas y, de haberlas, sus reformas y modificaciones, con las que se acredita la existencia legal de las personas morales así como el nombre de los socios, y

b) Del representante legal del licitante: datos de las escrituras públicas en las que le fueron otorgadas las facultades para suscribir las propuestas.

En el caso de licitaciones públicas internacionales, el escrito a que se refiere esta fracción deberá incorporar los datos mencionados en los incisos anteriores o los datos equivalentes, considerando las disposiciones aplicables en el país de que se trate. En caso de duda sobre los documentos que deberán requerirse a los licitantes extranjeros para acreditar su personalidad, la convocante solicitará un escrito en el que el licitante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que los documentos entregados cumplen con los requisitos necesarios para acreditar la existencia de la persona moral y del tipo o alcances jurídicos de las facultades otorgadas a sus representantes legales;

VI. Se indicará que previo a la firma del contrato, el licitante ganador deberá presentar original o copia certificada para su cotejo de los documentos con los que se acredite su existencia legal y las facultades de su representante para suscribir el contrato correspondiente. En el caso de proveedores extranjeros, la información requerida en esta fracción deberá contar con la legalización o apostillado correspondiente de la autoridad competente en el país de que se trate, misma que tendrá que presentarse redactada en español, o acompañada de la traducción correspondiente.

En el caso de que el licitante se encuentre inscrito en el registro único de proveedores no será necesario presentar la información a que se refiere esta fracción, bastando únicamente exhibir la constancia o citar el número de su inscripción y manifestar bajo protesta de decir verdad que en el citado registro la información se encuentra completa y actualizada;

VII. No será motivo de desechamiento la falta de identificación o de acreditación de la representación de la persona que solamente entregue la proposición, pero ésta sólo podrá participar durante el desarrollo del acto con el carácter de observador;

VIII. Se requerirá a los licitantes que entreguen junto con el Sobre cerrado, los escritos siguientes:

a) La declaración prevista en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley, relativa a no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 de la misma;

b) La declaración de integridad a que hace referencia la fracción IX del artículo 29 de la Ley;

c) En las licitaciones públicas de carácter nacional, el que contenga la manifestación prevista en el artículo 35 de este Reglamento;

d) En las licitaciones públicas de carácter internacional, el que contenga la manifestación a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 37 del presente Reglamento, y

e) En su caso, el documento expedido por autoridad competente o el escrito a que se refiere el artículo 34 de este Reglamento.

Los licitantes que decidan agruparse para presentar una proposición conjunta, deberán presentar en forma individual los escritos señalados en esta fracción;

IX. Para efectos del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley, el licitante entregará el aviso de alta o la constancia a que se refiere dicho párrafo, según corresponda, y

X. Los licitantes entregarán junto con el Sobre cerrado, copia simple por ambos lados de su identificación oficial vigente con fotografía, tratándose de personas físicas y, en el caso de personas morales, de la persona que firme la proposición.

En el acto de presentación y apertura de proposiciones, la convocante podrá anticipar o diferir la fecha del fallo dentro de los plazos establecidos en la fracción III del artículo 35 de la Ley, lo cual quedará asentado en el acta correspondiente a este acto. También podrá hacerlo durante la evaluación de las proposiciones, dentro los plazos indicados, notificando a los licitantes la nueva fecha a través de CompraNet.

En la convocatoria de la licitación, la convocante deberá establecer el criterio que utilizará para la evaluación de las proposiciones, el cual podrá ser:

- a) Binario.- Será procedente en aquellos casos en que la convocante no requiera vincular las condiciones que deberán cumplir los proveedores con las características y especificaciones de los bienes a adquirir o a arrendar o de los servicios a contratar porque éstos se encuentran estandarizados en el mercado y el factor preponderante que considera para la adjudicación del contrato es el precio más bajo.<sup>39</sup> Este criterio de evaluación consiste en adjudicar a quien cumpla los requisitos establecidos por la convocante y oferte el precio más bajo.
  
- b) Puntos y porcentajes.- Este criterio de evaluación se utiliza, entre otros, cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica.

En la convocatoria a la licitación pública se deberán establecer los rubros y subrubros de las propuestas técnica y económica que integran la proposición; la calificación numérica o de ponderación que puede alcanzarse u obtenerse en cada uno de ellos; el mínimo de puntaje o porcentaje que los licitantes deberán obtener en la evaluación de la propuesta técnica para continuar con la evaluación de la propuesta económica, y la forma en que los licitantes deberán acreditar el

---

<sup>39</sup> Ver artículo 51 del RLAASSP.

cumplimiento de los aspectos requeridos por la convocante en cada rubro o subrubro para la obtención de puntuación o ponderación.<sup>40</sup>

- c) Costo beneficio.- En este criterio de evaluación la adjudicación del contrato se hará a favor del licitante cuya proposición presente el mayor beneficio neto, mismo que corresponderá al resultado que se obtenga de considerar el precio del bien, del arrendamiento o del servicio, más el de los conceptos que se hayan previsto en el criterio de evaluación.<sup>41</sup>

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

#### *I. Acto de Fallo*

El acto de fallo es la declaración de adjudicación o de licitación desierta por parte de la convocante; es decir, en este acto se adjudica el contrato al licitante cuya proposición resultó solvente por que reúne las mejores condiciones de contratación o, en su caso, se declara desierto el procedimiento en virtud de que las proposiciones presentadas no reúnen la totalidad de los requisitos contenidos en la convocatoria, ya sea técnicos o económicos.

El fallo deberá contener, en términos de lo establecido por el artículo 37 de la LAASSP, lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Ver el Capítulo Segundo "Lineamientos para la aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos y porcentajes en los procedimientos de contratación" del "Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas", así como el artículo 52 del RLAASSP.

<sup>41</sup> Ver artículo 53 del RLAASSP.

- I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;
- II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno;
- III. En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable o no es conveniente, se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada o del cálculo correspondiente;
- IV. Nombre del o los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como la indicación de la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante;
- V. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y
- VI. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

En caso de que se declare desierta la licitación, se deberán señalar las razones técnicas, legales o económicas que motivaron tal declaración.

Cuando la licitación sea presencial o mixta, el fallo se dará a conocer en junta pública a la que los licitantes podrán asistir, asimismo, se publicará en CompraNet el mismo día que se emita, informándoles por correo electrónico de tal situación a los licitantes que no hayan asistido al acto.

Cuando la licitación sea electrónica, el fallo se dará a conocer por CompraNet el mismo día de su publicación y también se les informara por correo electrónico a los licitantes.

En términos de lo dispuesto por el artículo 37 de la LAASSP, la notificación del fallo que adjudica el contrato constituye el punto de partida mediante el cual las obligaciones derivadas de éste serán exigibles.

#### J. *Formalización del instrumento contractual*

La convocante formaliza el contrato o pedido con el licitante adjudicado, cuya proposición resultó solvente y cumplió con las características y requisitos técnicos solicitados por la dependencia o entidad. La firma del contrato o pedido deberá ser dentro de los quince días naturales siguientes al de la notificación del fallo.<sup>42</sup>

### III. INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS

Este procedimiento, conocido también como licitación privada, es un sistema restringido de selección del cocontratante de la Administración Pública, consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.<sup>43</sup>

En este procedimiento de contratación el número de licitantes invitados a participar son determinados, es decir que sólo pueden participar aquellas personas que expresamente hayan sido invitadas, lo cual lo diferencia del procedimiento de licitación pública que es un procedimiento abierto.

Para realizar la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se requiere:

- a) Actualizar alguno de los supuestos contenidos en el artículo 41 de la LAASSP, o
- b) La contratación no deberá exceder los montos máximos que al efecto establece el Presupuesto de Egresos de las Federación.

---

<sup>42</sup> Artículo 46 de la LAASSP.

<sup>43</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 35.

De conformidad con el contenido del artículo 43 de la LAASSP, este procedimiento se sujetará a lo siguiente:

- I. Se difundirá la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la dependencia o entidad;
- II. El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad;
- III. Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente;
- IV. Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la proposición. Dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación.

Asimismo, son aplicables a este procedimiento las disposiciones establecidas a la licitación pública en la LAASSP, siendo optativa la realización de la junta de aclaraciones.

El artículo 134 Constitucional establece que cuando el procedimiento de licitación pública no sea idóneo para asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

En ese sentido, los artículos 41 y 42 de la LAASSP prevén los supuestos de excepción a la licitación pública:

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

- I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o

el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.

No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el 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 haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen;

VII. Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;

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.

Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones

públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen 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 ser 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 los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y

XX. Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente.

Las contrataciones a que se refiere este artículo, se realizarán preferentemente a través de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, en los casos previstos en sus fracciones VII, VIII, IX primer párrafo, XI, XII y XV.

Artículo 42. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Si el monto de la operación corresponde a una invitación a cuando menos tres personas, la procedencia de la adjudicación directa sólo podrá ser autorizada por el oficial mayor o equivalente.

Lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 40 de esta Ley resultará aplicable a la contratación mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa que se fundamenten en este artículo.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. La contratación deberá ajustarse a los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para contratar adjudicaciones directas, cuyo monto sea igual o superior a la cantidad de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, se deberá contar con al menos tres cotizaciones con las mismas condiciones, que se hayan obtenido en los treinta días previos al de la adjudicación y consten en documento en el cual se identifiquen indubitablemente al proveedor oferente.

Como se indica en el artículo 42 de la LAASSP, el monto máximo autorizado de contratación a través de cualquier procedimiento de excepción a la licitación pública, depende del presupuesto autorizado para adquisiciones, arrendamientos y servicios por dependencia o entidad. El Presupuesto de Egresos de la Federación señala los rubros de presupuesto autorizado, y dependiendo de estos, se determina el monto máximo total de cada operación en el procedimiento de adjudicación directa o de invitación a cuando menos tres personas.

#### IV. ADJUDICACIÓN DIRECTA

La contratación directa, o adjudicación directa como se le denomina en nuestro sistema jurídico, es un procedimiento que realiza la Administración Pública a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contrate sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.<sup>44</sup>

En este procedimiento no existe concurrencia por parte de licitantes, la dependencia o entidad está facultada para contratar con la persona física o moral que reúna las condiciones económicas, financieras, técnicas y legales que permita obtener las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Para realizar la selección del proveedor o prestador de servicios mediante este procedimiento, al igual que en los dos procedimientos anteriores se deben buscar las mejores condiciones para el Estado y acreditar que mediante esa contratación se satisfacen los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez establecidos en el artículo 134 Constitucional.

En ese sentido, la selección de este procedimiento de excepción deberá fundarse y motivarse en dichos criterios; la acreditación así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción

---

<sup>44</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 38.

deberán constar por escrito y contar con la firma del titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.<sup>45</sup>

En términos del contenido del artículo 71 del RLAASSP, el documento en el cual se funde y motive el procedimiento de excepción para la contratación deberá contener por lo menos lo siguiente:

- I. Descripción de los bienes o servicios objeto del procedimiento de contratación, las especificaciones o datos técnicos de los mismos, así como la demás información considerada conveniente por el Área requirente o el Área técnica, para explicar el objeto y alcance de la contratación;
- II. Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios;
- III. El resultado de la investigación de mercado, que soporte el procedimiento de contratación propuesto;
- IV. El procedimiento de contratación propuesto, fundando el supuesto de excepción que resulte procedente para llevar a cabo la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa y motivando la propuesta mediante la descripción de manera clara de las razones en que se sustente la misma;
- V. El monto estimado de la contratación y forma de pago propuesta;
- VI. En el caso de adjudicación directa, el nombre de la persona propuesta y sus datos generales, o tratándose de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas fundados en los supuestos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 40 de la Ley, los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas;
- VII. La acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, en que se funde y motive la selección del procedimiento de excepción, según las circunstancias que concurran en cada caso, y
- VIII. El lugar y fecha de emisión.

## V. CAAS

La dictaminación de la procedencia de la contratación a través del procedimiento de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas, realizados al amparo del artículo 41 de la LAASSP antes citado,

---

<sup>45</sup> Ver artículo 40 de la LAASSP.

corresponde al área usuaria o requirente o al CAAS de cada dependencia o entidad, de conformidad como lo establece el artículo 41 de la LAASSP.

El artículo 22 de la LAASSP, señala las funciones del CAAS, mismo que transcribo a continuación:

Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:

I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes;

II. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de esta Ley. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades;

III. Dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que le presenten, así como someterlas a la consideración del titular de la dependencia o el órgano de gobierno de las entidades; en su caso, autorizar los supuestos no previstos en las mismas.

Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales;

IV. Analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se ejecuten en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o corregir sus procesos de contratación y ejecución;

V. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos;

VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, en el cual se deberán considerar cuando menos las siguientes bases:

- a) Será presidido por el Oficial Mayor o equivalente;
- b) Los vocales titulares deberán tener un nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente;
- c) El número total de miembros del Comité deberá ser impar, quienes invariablemente deberán emitir su voto en cada uno de los asuntos que se sometan a su consideración;
- d) El área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia o entidad, deberán asistir a las sesiones del Comité, como asesor, con voz pero sin voto, debiendo pronunciarse de manera razonada en los asuntos que conozca el Comité. Los asesores titulares no podrán tener un nivel jerárquico inferior al de director general o equivalente, y
- e) El Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración; el Reglamento de esta Ley establecerá las bases conforme a las cuales los comités podrán de manera excepcional dictaminar los asuntos en una siguiente sesión. Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y

VII. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

La Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la creación de comités en órganos desconcentrados, cuando la cantidad y monto de sus operaciones o las características de sus funciones así lo justifiquen.

En los casos en que, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique la instalación de un comité, la Secretaría de la Función Pública podrá autorizar la excepción correspondiente.

La Secretaría de la Función Pública podrá participar como asesor en los comités y subcomités a que se refiere este artículo, pronunciándose de manera fundada y motivada al emitir sus opiniones.

Por lo que corresponde a dicho Comité, dictaminar la procedencia de realizar una contratación bajo los supuestos de excepción a la licitación pública contenidos en las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de la LAASSP.

## CAPÍTULO TERCERO

### CONTROL Y VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### I. INTRODUCCIÓN

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Centralizada; por otro lado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En términos del *Diccionario de la Lengua Española*, “control” significa comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

En el contexto jurídico la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder; es decir, que se acaten las limitaciones establecidas. Su función, pues, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que vulneren las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> HUERTA OCHOA Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 150, México 2010 p. 27.

En ese sentido, el control es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas en el ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico.<sup>47</sup>

Al respecto, el estado mexicano cuenta con diversos mecanismos de control (instituciones y medios de solución de controversias ante órganos jurisdiccionales) mediante los cuales se vigila y verifica el cumplimiento de la norma jurídica y, en su caso, aplican la sanción correspondiente como consecuencia jurídica natural de cualquier medio de control.

## II. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El orden constitucional democrático no se puede mantener sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

En el control externo de la administración pública encontramos la presencia de dos sujetos: el sujeto activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el ombudsman.<sup>48</sup>

### *1. Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Ciertos órganos jurisdiccionales fungen como sujetos activos del control externo de la administración pública, caracterizados por:

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>48</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ta edición, México, Porrúa, 2011. p. 615.

- a) Ser independientes de la administración pública;
- b) Su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública;
- c) Actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y
- d) Sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

El control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo.<sup>49</sup>

#### A. *Controversia constitucional*

Juventino Castro y Castro, citado por Jorge Fernandez Ruiz, señala que se puede explicar la controversia constitucional como la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público; el artículo 105 Constitucional<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ídem.*

<sup>50</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
  - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
  - b) La Federación y un municipio;
  - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
  - d) Un Estado y otro;
  - e) Un Estado y el Distrito Federal;
  - f) El Distrito Federal y un municipio;
  - g) Dos municipios de diversos Estados;
  - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral<sup>51</sup> y las referidas en el artículo 46 de la misma Constitución.

Toda resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus Cámaras o Comisión Permanente; o entre dos Poderes de un mismo estado; o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, tendrá efectos *erga omnes*, a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

De esta suerte, el máximo órgano jurisdiccional del país puede ejercer control externo sobre la administración pública federal, a instancias de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente; o de un estado, del Distrito Federal o de un municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales<sup>52</sup>.

## B. *Amparo administrativo*

- 
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
  - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
  - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. (...)

<sup>51</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 616.

<sup>52</sup> *Ídem.*

El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela de la ley secundaria, preservando, bajo éste último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.<sup>53</sup>

Conforme a su esencia teleológica, el juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección del orden constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste.<sup>54</sup>

En México, el juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública; cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del acto; y cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, o sea, que se trate de una omisión, el efecto del Amparo, como señala el artículo 80 de la Ley de Amparo, será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. En ambos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 40 edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 169.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>55</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 617.

### C. Contencioso administrativo

En opinión de Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública.”<sup>56</sup>

Lo contencioso administrativo conlleva la idea de controversia derivada de la actividad de la administración pública, puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que la administración goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo a los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.<sup>57</sup>

La fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Congreso para: “expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”.

Esto último, confirma la importancia de la impartición de justicia administrativa en México, la cual corresponde a una verdadera política de Estado.<sup>58</sup>

En ese sentido, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007, señala que el

---

<sup>56</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “*Contencioso administrativo*”, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 822.

<sup>57</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 619.

<sup>58</sup> ARAIZA VELÁZQUEZ Jaime, “*Importancia de lo contencioso administrativo para el gobernado. La seguridad jurídica*” en FERNANDEZ RUIZ Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ Javier (coords.), *Contencioso Administrativo*, UNAM, México 2007. p. 3

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Asimismo, el artículo 14 de dicha Ley, señala que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- IV. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.  
Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- V. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VI. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas,

adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- VII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.  
No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Asimismo, el artículo 15 del mismo ordenamiento establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan

sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

A través del juicio contencioso administrativo, dicho tribunal ejerce funciones de control a la administración pública federal y resuelve los conflictos fundados en las resoluciones definitivas, actos o procedimientos emitidos o efectuados por esta que puedan afectar los intereses de los particulares.

De esta forma, el juicio contencioso administrativo es un medio de defensa que tiene el particular frente a las decisiones de la administración pública y un medio de control a las mismas por parte de un órgano jurisdiccional, otorgando, entre otras garantías, seguridad jurídica a los particulares sobre todos aquellos actos que pudieran vulnerar sus intereses.

## *2. Por medio de los órganos legislativos*

El control y fiscalización de la administración pública, por parte de los órganos legislativos, están previstos principalmente en los artículos constitucionales: 73, fracción XXIV; 74, fracciones IV y V; 76, fracción VII, 79 y 93.<sup>59</sup>

El artículo 73 fracción XXIV otorga facultad al Congreso de la Unión para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación, a la que el legislador ordinario denomina Auditoría Superior de la Federación.

La fracción IV del artículo 74 Constitucional confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual conlleva el control presupuestal de la administración pública federal así como la revisión de la cuenta pública que entraña el control del gasto a efecto de comprobar si la administración pública

---

<sup>59</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 632.

se ajustó a los montos y criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos.

Por su parte, la fracción V del mismo artículo otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución, así como conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Los artículos 110 y 111 de la Constitución Mexicana establecen:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta

del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

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

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

Artículo 111. Para proceder penalmente contra 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 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 Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la (las, sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (y, sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

La fracción VII del artículo 76 Constitucional confiere a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos de la administración pública federal, y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El artículo 79 Constitucional define a la entidad de fiscalización superior de la Federación, como una dependencia de la Cámara de Diputados, aunque con autonomía técnica y de gestión, encargada de fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y, por tanto, de la administración pública federal.

El artículo 93 Constitucional establece la obligación de los secretarios del despacho de dar cuenta al Congreso, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos; la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras legislativas cite a dichos funcionarios, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas, y la facultad de las Cámaras para integrar comisiones para investigar el

funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

### *3. Por medio del órgano de fiscalización superior*

Los artículos 73, 74 y 79 Constitucionales prevén la existencia de una entidad de fiscalización superior que, con autonomía técnica y de gestión, se encargue de fiscalizar en forma posterior el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como de la fiscalización de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas los municipios y los particulares<sup>60</sup>.

La fracción XXIV del artículo 73 Constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para “expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.

Las fracciones II y VI del artículo 74 Constitucional señalan que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran:

(...)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

(...)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos

---

<sup>60</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 634.

realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;  
(...)

El artículo 79 Constitucional señala las facultades y naturaleza jurídica a cargo de dicha entidad de fiscalización:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los

objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los

dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar

visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos

de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”.

Conviene mencionar que si bien, la función atribuida a dicho órgano superior de fiscalización de la federación, no se refiere directa y expresamente al combate a la corrupción, si contribuye a este fin a través de la revisión de la cuenta pública, y la fiscalización de la gestión financiera, y más aún si se atiende al contenido de las fracciones III y IV del artículo referido, que atribuyen a éste órgano técnico facultades para realizar investigaciones de actos u omisiones que impliquen irregularidades en el manejo del gasto, pudiendo incluso llevar a cabo visitas domiciliarias, de igual forma la aludida fracción IV faculta al ente fiscalizador para fincar sanciones e indemnizaciones pecuniarias, así como para promover ante las instancias competentes el fincamiento de las responsabilidades a que se refiere el artículo IV de la Constitución General de la República.<sup>61</sup>

De conformidad con la fracción I del artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, dicho órgano es la Auditoría Superior de la Federación.

El artículo 12 del ordenamiento de referencia, señala que la fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;

---

<sup>61</sup> EVIA LOYA, Romeo Arturo, “*El marco normativo del combate a la corrupción*” Editorial Porrúa, México, 2007. p. 149.

b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

a) Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

b) Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;

c) Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;

b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.”

La Auditoría Superior de la Federación, plantea como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

- Áreas generadoras de corrupción;
- Mejores prácticas gubernamentales;
- Seguridad laboral de los servidores públicos;
- Indicadores de gestión;
- Rendición de cuentas;

- Supervisión y control;
- Fiscalización de alto impacto, y
- Oportunidades de mejora.<sup>62</sup>

De entre los cuales, por el objeto del presente capítulo, considero de mayor importancia el relativo a supervisión y control, debido a que se refiere a reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, buscar el fortalecimiento de los órganos de control y estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que ésta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos; y el relativo a mejores prácticas gubernamentales, en virtud de que se refiere a la lucha contra la corrupción, que es fundamental, pero no lo es todo. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.<sup>63</sup>

#### *4. Por medio del ombudsman*

Existen y pueden perfeccionarse variados sistemas de control, sea que estén a cargo de los Tribunales Ordinarios de Justicia o de Tribunales Especiales, los cuales son valiosísimos; sin embargo, por una u otra circunstancia no alcanzan a cubrir todas las necesidades y no dan satisfacción a la persona natural o jurídica que se ve afectada por acciones u omisiones de algún poder del Estado, particularmente por el poder administrador. Para suplir tales limitaciones y sin que se pretenda reemplazar a los existentes, sino mas

---

<sup>62</sup> MENDIOLA SOLARES, Manuel, *op. cit.*, p. 206.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 209.

bien para colaborar con ellos, en un mismo empeño, es necesario el establecimiento del defensor del pueblo<sup>64</sup> (ombudsman).

Algunos rasgos se consideran esenciales en el ombudsman, pues sin ellos esta institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

- Receptor de quejas populares contra el poder público.
- Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
- Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
- Órgano apolítico.
- Sus resoluciones no son vinculatorias.
- Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
- Sus requisitos procesales son mínimos.<sup>65</sup>

El ombudsman obedece a un perfeccionamiento en los medios de protección de los derechos humanos, es un elemento más del sistema democrático.<sup>66</sup>

El ombudsman es uno de estos medios y tal vez el más efectivo; es el nuevo campo de la corriente democrática que combate la desigualdad, la injusticia, los errores y los abusos<sup>67</sup> por parte del poder público.

Es importante hacer referencia al *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF el 10 de junio de 2011, en virtud de que contiene diversas reformas en materia de derechos humanos de gran importancia.

La más importante para efectos de la presente investigación es la relativa al artículo 102 Constitucional, la cual establece:

---

<sup>64</sup> QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario, *El Ombudsman, El defensor del Pueblo*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1992, p. 21.

<sup>65</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 637.

<sup>66</sup> QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario, *op. cit.*, p. 26.

<sup>67</sup> *Cfr. Ibídem*, p. 27.

Artículo 102.

A. (...)

B. (...)

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

(...)

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

(...)

(...)

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

(...)

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Lo anterior en virtud de que obliga a los servidores públicos a responder las recomendaciones que sean realizadas por los organismos de protección de los derechos humanos, y a fundar, motivar y hacer público cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas, además de que dichos servidores públicos podrán ser llamados a comparecer ante la Cámara de Senadores, en

su caso, la Comisión Permanente o las legislaturas de las entidades federativas a efecto de explicar el motivo de la negativa.

### III. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 5. *El recurso administrativo*

El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, lo cual hará en virtud de una petición del particular en ese sentido. Esa petición tiene su origen primario en el artículo 8 de nuestro texto constitucional.<sup>68</sup>

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol.<sup>69</sup>

Armando Canosa, citado por Agustín Gordillo lo define como el remedio o medios de protección del individuo para impugnar los actos *–lato sensu–* y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración.<sup>70</sup>

En esta figura la administración pública no actúa como parte dentro de un proceso, sino que solo va a intervenir para revisar (modificando, anulando o confirmando) algún acto que el particular considera ilegal o inoportuno.<sup>71</sup>

Como los elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

---

<sup>68</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *“Diccionario Jurídico Contemporáneo”*, IURE Editores, México 2008, p. 689

<sup>69</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 648.

<sup>70</sup> GORDILLO AGUSTÍN, *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV El Procedimiento Administrativo”*, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México 2004. p. 105

<sup>71</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op. cit.*, p. 689.

2. La fijación de la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.<sup>72</sup>

Con base en lo anterior, el recurso administrativo es un medio de control que tiene el particular con la finalidad de defender sus derechos ante los actos de las autoridades administrativas, el cual tiene por objeto anular, modificar o confirmar los efectos del acto impugnado.

#### *A. Recurso de Inconformidad*

En relación a las contrataciones públicas, la LAASSP, contempla el recurso administrativo de inconformidad en sus artículos 65 a 76.

La inconformidad es un recurso del cual conoce la SFP, mediante el cual, como su nombre lo indica, los licitantes se inconforman de ciertos actos del procedimiento de contratación.

El artículo 65 de la LAASSP, señala los actos contra los cuales es procedente dicho recurso:

- I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones. En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 33 Bis de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;

---

<sup>72</sup> FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 27° edición, México, 1988, p. 435.

II. La invitación a cuando menos tres personas.  
Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;

III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.

En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública;

IV. La cancelación de la licitación.

En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación, y

V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.

En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

...

En referencia a los alcances que tiene dicho recurso, el artículo 70 de la LAASSP señala que se podrán suspender los actos del procedimiento de contratación si el licitante inconforme lo solicita, se advierta que pudieren existir actos contrarios a la ley en cita o a las que de ella deriven, y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Asimismo, los efectos de dicha solicitud, según el artículo 70 de referencia son:

I. Concederá o negará provisionalmente la suspensión; en el primer caso, fijará las condiciones y efectos de la medida, y

II. Dentro de los tres días hábiles siguientes a que se haya recibido el informe previo de la convocante, se pronunciará respecto de la suspensión definitiva.

En términos del artículo 74 de la misma ley, la resolución definitiva que emita la SFP podrá:

I. Sobreseer en la instancia;

- II. Declarar infundada la inconformidad;
- III. Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido;
- IV. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación;
- V. Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad, y
- VI. Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida en términos del artículo 65, fracción V de esta Ley.

La dependencia o entidad convocante acatará la resolución dictada por la SFP en un plazo no mayor de seis días hábiles.

En términos de lo que establece el artículo 75 de la LAASSP, el desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita dicha Secretaría en los procedimientos de inconformidad será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Asimismo, conforme a la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de interponer recurso de revisión en contra de la resolución del recurso de inconformidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá del asunto mediante el juicio contencioso administrativo.

En ese sentido, el recurso de inconformidad es un medio de control que tienen los licitantes de un procedimiento de contratación (licitación pública e invitación a cuando menos tres personas) en contra de los actos que emite la dependencia o entidad que los instrumenta, siempre y cuando el acto impugnado sea procedente en términos de la LAASSP.

#### 6. *Por medio de la Secretaría de la Función Pública*

La SFP se encarga, entre otras, de vigilar, perseguir y sancionar los actos de los servidores públicos, y tiene como misión consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente.

Entre las atribuciones de fiscalización y control conferidas a la SFP en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobresalen las siguientes:

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; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá 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;

(...)

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. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

(...)

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;

(...)

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

(...)

Al respecto, la SFP es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de fiscalizar y vigilar a las demás dependencias en el ejercicio de sus funciones, mediante el establecimiento de diversos procedimientos y mecanismos a fin de mejorar y promover mejores prácticas en el desarrollo de funciones y consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente.

#### *7. Por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

A través de sus subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal de la Federación y de la Tesorería de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fiscaliza y controla a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en ejercicio de facultades expresas que le

confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, otros ordenamientos legales y el decreto que aprueba el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.<sup>73</sup>

Conforme a lo anterior, el artículo 31 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las facultades de dicha secretaría, entre las que se encuentran:

(...)

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal;

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados;

XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX. Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

(...)

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

(...)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigila y controla la actuación de las dependencias y entidades en términos presupuestales, pues es la

---

<sup>73</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 641.

encargada, en términos generales de la administración de las finanzas públicas y de formular los programas de recaudación y gasto.

8. *Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal.*

El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República serán autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en dicha ley, la cual tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de:

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

En ese sentido, en el ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, el control y fiscalización es ejercido por su contraloría interna, cuyo titular, al igual que los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por la Secretaría de la Función Pública, de la que dependen jerárquica y funcionalmente, a partir de la reforma del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 642.

## CAPÍTULO CUARTO LOS TESTIGOS SOCIALES

### V. INTRODUCCIÓN

Derivado de las metas presidenciales del sexenio 2000-2006, se hizo necesario prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar la eficacia, eficiencia y honestidad en sus funciones y hacer obligatoria la rendición de cuentas. En ese sentido, para lograr dicho propósito se propició la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que esta evaluara los procedimientos de la acción gubernamental y de esta forma fortalecer la transparencia en la misma.

Los testigos sociales surgieron como una iniciativa de la organización Transparencia Mexicana<sup>75</sup> en 2001, y se institucionalizaron como un mecanismo de participación de la sociedad por parte de la SFP en 2004, a partir de la emisión de los lineamientos que regulan su participación y establecen los principios y reglas a los que se sujetan.<sup>76</sup>

Este mecanismo de participación de la sociedad civil tiene como finalidad, entre otras, fortalecer la transparencia y prevenir la corrupción en las contrataciones gubernamentales.

La figura del testigo social fue aprobada el 16 de diciembre de 2004, con la publicación en el DOF del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.

---

<sup>75</sup> Organismo de la sociedad civil que promueve políticas públicas en contra de la corrupción y a favor de una cultura de integridad, promoción de la legalidad y rendición de cuentas.

<sup>76</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/programas/gobernabilidad/?contenido=34848>, 29 de junio 2010, 18:10.

Dicha figura fue elevada a rango de ley con las reformas a la LAASSP publicadas en el DOF el 28 de mayo de 2009, específicamente en el artículo 26 Ter donde se regula la participación, acreditación y las funciones de los Testigos Sociales. Asimismo, en el nuevo RLAASSP publicado en el DOF el 28 de julio de 2010, se destina el Capítulo Tercero denominado “De los Testigos Sociales” a dicha figura.

## VI. ANTECEDENTES

Transparencia Internacional creó en 1996 los Pactos de Integridad (PI) con el fin de ayudar a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil con la intención de luchar contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública.<sup>77</sup>

Los PI son acuerdos formales entre los gobiernos o sus dependencias y los participantes en un concurso o licitación para evitar que prácticas irregulares o corruptas distorsionen la competencia y afecten la racionalidad de una decisión administrativa. Los PI son firmados en presencia de testigos sociales, miembros de la sociedad civil, durante un proceso de licitación de un bien o servicio ofrecido al gobierno o sus dependencias.<sup>78</sup>

En 2001 Transparencia Mexicana comienza la implementación de los PI en México en colaboración de varias instituciones del Gobierno del Distrito Federal (D.F.) y el Gobierno Federal. Debido a los resultados obtenidos y la experiencia positiva de los mismos, se traza un camino de colaboración de suscripción de PI en procesos de contratación relevantes por su monto e importancia, en sus inicios principalmente en el aseguramiento de bienes y posteriormente en proyectos de infraestructura, adquisiciones y servicios.<sup>79</sup>

Desde los primeros PI en 2001 y hasta 2008, esta organización participó en alrededor de 60 procesos de contratación, de los cuales la mitad se dieron

---

<sup>77</sup> YAÑEZ ROBLES, Elizabeth, “Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública”, *Revista de Administración Pública*, INAP, Volumen XLIII, Número Especial, p. 76

<sup>78</sup> MURRIETA N. Humberto, “¿Qué es un testigo social de la transparencia?”, *Revista Este País* 18, México, enero 2002, p. 18.

<sup>79</sup> YAÑEZ ROBLES, Elizabeth, *op. cit.*, p. 77.

entre 2001 y 2004, previo a la institucionalización por parte del Gobierno Federal de la figura de Testigos Sociales a través de la Secretaría de la Función Pública<sup>80</sup>, mediante la publicación del Acuerdo.

La intención de los PI es lograr una colaboración entre la sociedad y el gobierno para fortalecer la transparencia en los procedimientos de contratación. Asimismo, con los PI se da inicio a la implementación de la figura del Testigo Social, misma que desde sus inicios obtuvo resultados favorables y exitosos.

## VII. CONCEPTO

Testigo es aquella persona ajena a las partes que realiza una declaración sobre los hechos relacionados con la *litis* que hayan sido conocidos directamente y a través de sus sentidos por ella.<sup>81</sup>

El testigo social es quien actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad.<sup>82</sup>

Asimismo, de conformidad con el Acuerdo, son testigos sociales las personas físicas o morales que cuenten con el registro correspondiente en el padrón público de testigos sociales a cargo de la SFP que, a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de dicha Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

### 1. Registro

Los testigos sociales serán seleccionados mediante convocatoria pública, emitida por la SFP a través de CompraNet, con la finalidad de que los

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>81</sup> PÉREZ DUARTE Y N, Alicia Elena, "Testimonio" *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, P-Z, p. 3662.

<sup>82</sup> MURRIETA N. Humberto, *op. cit.*, p. 18.

interesados presenten su solicitud con los requisitos establecidos en la LAASSP y su Reglamento y participen en el proceso de selección para su registro en el padrón público de testigos sociales.

En términos del lineamiento cuarto del Acuerdo, la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la SFP (Unidad) es la facultada para otorgar el registro para ser testigo social, previa solicitud por escrito del interesado y acreditando los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.
- b) Cuando se trate de una organización no gubernamental, acreditar que se encuentra constituida conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigue fines de lucro.
- c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad.
- d) No ser servidor público en activo en México y/o en el extranjero. Asimismo, no haber sido servidor público federal o de una entidad federativa durante al menos un año previo a la fecha en que presente su solicitud para ser testigo social.
- e) No haber sido sancionado ni inhabilitado como servidor público ya sea federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero. Para ello presentará los documentos expedidos por autoridad competente en los que se certifique que no ha sido sancionado, ni existe procedimiento administrativo o juicio en trámite para ello.
- f) Presentar currículo en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional.
- g) Asistir a los cursos de capacitación que imparte la Secretaría de la Función Pública sobre las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Tratados Internacionales. Este requisito podrá exceptuarse por la Secretaría de la Función Pública si se demuestra que se tienen los conocimientos suficientes sobre dichas materias, ya sea con documentos expedidos por instituciones académicas o por su experiencia en las materias mencionadas.
- h) Presentar manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, ya sea porque los licitantes o

los servidores públicos que intervienen en las mismas tienen vinculación académica, de negocios o familiar.

Asimismo, el artículo 60 del RLAASSP, establece que las personas físicas deberán acreditar contar con experiencia de cuando menos tres años en materia de contrataciones gubernamentales mediante la documentación correspondiente.

En términos de lo que dispone el artículo 62 del RLAASSP, los interesados acreditarán los requisitos mencionados con la documentación que se indica a continuación:

- I. Copia certificada del acta de nacimiento o carta de naturalización y, en el caso de extranjeros, el documento migratorio emitido conforme a la legislación aplicable;
- II. Copia certificada de las escrituras públicas en las que conste el acta constitutiva de la persona moral de que se trate y, en su caso, sus modificaciones;
- III. Constancia original de no registro de antecedentes penales en el ámbito federal, emitida por autoridad competente, así como un escrito en el que manifieste, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido sentenciado con pena privativa de la libertad;
- IV. Escrito en el que manifieste, bajo protesta de decir verdad, no ser servidor público en activo en México o en el extranjero, y no haberlo sido durante al menos un año previo a la fecha en que se presente la solicitud;
- V. Constancia original de no existencia de sanción, emitida por la Secretaría de la Función Pública, en la que se señale no haber sido sancionado administrativamente como servidor público en el Poder Ejecutivo Federal, así como un escrito en el que manifieste, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido sancionado como servidor público en los otros Poderes de la Unión, en entes públicos de carácter federal, en las entidades federativas, en los municipios y en los entes públicos de unas y otros, o por autoridad competente en el extranjero;
- VI. Las constancias que acrediten el contenido del currículum;
- VII. Las constancias de haber participado en los cursos de capacitación en materia de contrataciones públicas objeto de la Ley y los Tratados correspondientes, que imparta la Secretaría de la Función Pública por sí o a través de terceros que ésta determine, y
- VIII. Escrito en el que manifieste, bajo protesta de decir verdad, que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pueda

existir conflicto de intereses, en términos del inciso h) fracción III del artículo 26 Ter de la Ley.

(...)

En el caso de personas morales las constancias, escritos y documentos a que se refieren las fracciones III a VIII de este artículo, se presentarán respecto de las personas físicas que en su nombre participen como testigo social. Cuando las personas morales sustituyan a las personas físicas que actúen en su nombre, deberán informarlo inmediatamente a la Secretaría de la Función Pública, así como proponer a quienes las sustituirán, presentando la documentación a que alude este párrafo.

El lineamiento quinto del Acuerdo, señala que la determinación sobre el registro en el padrón público de testigos sociales, deberá hacerse del conocimiento del interesado por escrito o por medios remotos de comunicación electrónica, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la resolución correspondiente que emita la SFP, asimismo, señala que el registro tiene una vigencia mínima de un año, mismo que puede ampliarse por un periodo similar o mayor tomando en cuenta las actuaciones del testigo social.

## *2. Extranjeros*

Tratándose de personas de nacionalidad extranjera, el tercer párrafo del artículo 62 del RLAASSP señala que, para contar con el registro correspondiente para ser testigo social, deberán presentar la documentación que compruebe su personalidad, acta de nacimiento o escrituras públicas debidamente legalizada o apostillada por parte de la autoridad competente en el país de que se trate, misma que deberá presentarse redactada en español o acompañada de la traducción correspondiente.

## *3. Solicitud de designación de testigo social*

Los testigos sociales participarán conforme a los siguientes supuestos:

- Porque la dependencia o entidad lo solicite cuando el monto de la licitación pública rebase el monto señalado en el artículo 26 Ter de la LAASSP (cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal);
- A solicitud del propio testigo social (sin remuneración);
- Por determinación de la SFP.

En los casos de licitaciones públicas menores al monto referido, de invitaciones a cuando menos tres personas y de adjudicaciones directas, de conformidad con el artículo 63 del RLAASSP, la participación de los testigos sociales podrá solicitarse por las dependencias o entidades, o ser determinada por la SFP sin presentación de solicitud previa, siempre que la contratación tenga impacto significativo en los programas sustantivos de la dependencia o entidad de que se trate.

El artículo 64 del RLAASSP, señala que cuando una dependencia o entidad requiera de la presencia de un testigo social, deberá solicitarlo por escrito a la SFP, proporcionando la siguiente información:

- I. El monto estimado de la contratación en moneda nacional;
- II. El carácter del procedimiento de contratación; (nacional o internacional),
- III. Descripción del objeto de la contratación;
- IV. Si previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública se difundirá el Proyecto de convocatoria correspondiente, si éste será revisado por el subcomité que se constituya al efecto y las fechas probables para ello;
- V. Programa que contenga el lugar y fecha de celebración de los eventos relativos a la convocatoria a la licitación pública, la visita al sitio de los trabajos, la junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de propuestas, el acto de fallo y la firma del contrato, así como, en su caso, la fecha de la reunión del Comité, y
- VI. Nombre, cargo, domicilio, dirección de correo electrónico y número telefónico tanto del solicitante, como de la persona que fungirá como enlace con el o los testigos sociales que, en su caso, se designen.

La solicitud de designación de testigo social deberá ser presentada con una anticipación de veinte días hábiles a la fecha programada, según corresponda, para la difusión del proyecto de convocatoria, la publicación de la convocatoria a la licitación pública, la sesión del comité tratándose de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, o bien, en el caso de procedimientos de excepción a la licitación pública que no sean dictaminados por el comité, para la entrega de la primera invitación a cuando menos tres personas o la solicitud de la primera cotización.

Si la solicitud no se entrega en el plazo referido no se designará testigo social, sin perjuicio de la responsabilidad del servidor público de la dependencia o entidad de que se trate por el incumplimiento a la obligación de solicitar en tiempo la designación de un testigo social en un procedimiento de contratación. En estos casos la Secretaría de la Función Pública podrá designar un testigo social atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad.

En el supuesto de que la dependencia o entidad no proporcione en la solicitud de testigo social alguna información de la señalada, la Secretaría de la Función Pública efectuará el requerimiento de la misma por escrito. A partir de la recepción del requerimiento la dependencia o entidad contará con un plazo de veinticuatro horas para remitir la información de que se trate. En caso de que la dependencia o entidad no atienda el requerimiento indicado o remita información diversa a la solicitada, la Secretaría de la Función Pública actuará en los términos señalados en el párrafo anterior.

La designación de testigos sociales que realice la Secretaría de la Función Pública se hará del conocimiento del testigo social designado y de la dependencia o entidad de que se trate, la cual lo comunicará a los licitantes.

## VIII. COMITÉ DE TESTIGOS SOCIALES

Es importante mencionar que el Manual hace referencia como su nombre lo indica al “Comité de Designación de Testigos Sociales”, sin embargo, la LAASSP hace referencia a dicho Comité solamente como “Comité de Testigos Sociales”, entendiéndose para efectos del presente trabajo de investigación y como se ha señalado en el índice de abreviaturas que se encuentra al inicio del presente trabajo de investigación como Comité para ambas denominaciones.

El Comité es un órgano de consulta, asesoría y apoyo en materia de testigos sociales<sup>83</sup>, el cual tiene como objetivo asegurar que la selección y designación de testigos sociales se lleve con imparcialidad, fomentando la transparencia<sup>84</sup>.

El artículo 61 del RLAASSP señala que está integrado por cinco servidores públicos de la SFP y, a invitación de ésta, se integrará además por cinco representantes de las Cámaras, Asociaciones Empresariales o colegios de profesionales, asimismo, señala que la designación de sus integrantes corresponderá al Titular de la SFP, de entre los cuales determinará al servidor público que lo presidirá, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Los miembros del Comité podrán designar a un suplente quien deberá tener el nivel jerárquico inmediato inferior al que ostenta el titular, quien sólo participará en ausencia del miembro titular.

El numeral 5.3 del Manual establece que la designación de los integrantes de las cámaras y asociaciones empresariales podrá ser para un año y extendida por uno más.

El lineamiento noveno del Acuerdo señala que el Comité se integrará con los siguientes miembros:

**Presidente.-** Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad, de la Secretaría de la Función Pública.

**Secretario Ejecutivo.-** Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública mismo que será el responsable de los casos que se sometan a consideración del Comité.

**Vocales.-** Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, el Titular de la Unidad de Vinculación para la Transparencia y el Director General de Atención Ciudadana.

---

<sup>83</sup> Artículo 61 del RLAASSP.

<sup>84</sup> Numeral IV del Manual.

En términos de lo que establece el numeral 5.2 del Manual, estos miembros tienen derecho a voz y voto.

*A. De las sesiones del Comité*

El numeral VI del Manual, señala que el Comité celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias, mismas que solo podrán llevarse a cabo cuando asistan la mitad más uno de los miembros con derecho a voz y voto.

En caso de ausencia del Presidente Titular o su suplente la sesión no podrá llevarse a cabo, aun cuando exista el quórum requerido para ello.

En caso de no reunir el quórum o de que no se cuente con la presencia del Presidente Titular o su suplente, el Secretario Ejecutivo del Comité levantará un acta en la que se haga constar tal situación, en la misma convocará a una nueva reunión, misma que deberá realizarse en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la reunión que no se celebró.

La toma de acuerdos se efectuará por votación. Cuando no sea por unanimidad se considerará la mayoría de votos. En caso de empate, como ya se mencionó, el Presidente tendrá voto de calidad.

El numeral 5.5 del Manual señala que de cada sesión se levantará un acta que contendrá los asuntos tratados y acuerdos tomados, recabando la firma de los participantes en la propia reunión, o bien, dentro de los siguientes diez días naturales a la celebración de la reunión; si no se reciben comentarios dentro de los tres días hábiles contados a partir de la recepción del acta correspondiente, se dará por aprobada.

El numeral 5.6 del Manual señala que a las sesiones del Comité podrán asistir los invitados cuya intervención considere necesaria el Secretario Ejecutivo para aclarar aspectos técnicos o administrativos relacionados con los asuntos sometidos a consideración del mismo, asimismo, señala que los invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto, por lo que firmarán el acta correspondiente como constancia de su asistencia.

Como lo establece el numeral 5.7 del Manual, la actuación de los miembros del Comité, así como de los invitados que sean servidores públicos, estarán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### *B. Funcionamiento del Comité*

De conformidad con el contenido del artículo 61 del RLAASSP, el Comité tendrá las siguientes funciones:

- I. Opinar sobre el registro de los interesados en el padrón público de testigos sociales, así como la cancelación del mismo;
- II. Opinar sobre la designación del o de los testigos sociales que participarán en los procedimientos de contratación a que se refiere el primer párrafo del artículo 26 Ter de la Ley o en alguna otra disposición aplicable;
- III. Revisar y formular propuestas al proyecto de tabulador de las contraprestaciones que se cubrirán a los testigos sociales;
- IV. Coadyuvar con la Secretaría de la Función Pública en la evaluación de la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación en los que intervengan;
- V. Aprobar su manual de funcionamiento;
- VI. Formular las sugerencias que considere necesarias para mejorar la participación de los testigos sociales, y
- VII. Las que le encomiende el Secretario de la Función Pública.

El numeral 7.1 del Manual señala que el Comité atenderá las solicitudes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, las relativas a las dependencias y entidades estatales y del Gobierno del Distrito Federal cuando realicen contrataciones con cargo a recursos federales en los términos previstos en el artículo 1 de la LAASSP.

La propuesta de designación podrá hacerse por cualquiera de los miembros del Comité, asimismo, cuando sea posible, el Secretario Ejecutivo propondrá a cuando menos tres testigos sociales para que sean designados

por el Comité.<sup>85</sup> La designación que realice el Comité podrá ser por una contratación o por varias.

En la propuesta que realice cualquier miembro del Comité, o en su caso, el Secretario Ejecutivo, se incluirá lo siguiente:

- A) La solicitud de la dependencia o entidad y, en su caso, de algún miembro del Comité.
- B) La información contenida en el lineamiento octavo del Acuerdo<sup>86</sup>.
- C) La información relativa a los antecedentes del Testigo Social y cuáles fueron los atributos considerados para ser incluido en la propuesta. En la medida de lo posible se utilizará el método de puntos y porcentajes en la selección de los Testigos Sociales, en particular cuando se trate de personas físicas.
- D) Para la presentación del caso se utilizará el formato que se describe en el anexo único de este Manual.<sup>87</sup>

### *C. Derechos y obligaciones de los integrantes del Comité*

#### *a. Derechos*

El numeral 8.1 del Manual indica que cualquiera de los integrantes del Comité está facultado para solicitar al Secretario Ejecutivo que incluya en el orden del día asuntos relativos a las designaciones que sean competencia del Comité. La solicitud deberá realizarse por lo menos con cinco días naturales de anticipación a la celebración de la sesión.

#### *b. Obligaciones*

---

<sup>85</sup> Numerales 7.1 y 7.3 del Manual.

<sup>86</sup> El carácter nacional o internacional del procedimiento de contratación, una descripción del objeto de la contratación, el programa de celebración de los actos relativos a la convocatoria, junta de aclaraciones, acto de presentación y apertura de propuestas, lugar de celebración de los mismos, la fecha de la reunión de los Comités.

<sup>87</sup> Numeral 7.3 del Manual.

Los numerales 8.2 y 8.3 del Manual señalan que los integrantes del Comité están obligados a guardar secreto profesional de la información que se presente y trate en la reunión y no utilizarla en beneficio propio o de intereses ajenos a la Secretaría de la Función Pública, asimismo, están obligados a leer y enterarse de los casos que serán sometidos en la sesión que corresponda.

*D. Atribuciones del Presidente (numeral 8.4 del Manual)*

- a) Autorizar las convocatorias y órdenes del día de las reuniones ordinarias y extraordinarias.
- b) Presidir las reuniones del Comité, así como convocar a sus miembros cuando sea necesario.
- c) Informar al Titular de la Secretaría de la Función Pública sobre los resultados y acuerdos de las sesiones del Comité.
- d) Autorizar la participación de invitados en las sesiones del Comité.
- e) Proponer la integración de Grupos de Trabajo para atender tareas específicas, tales como la evaluación previa de las propuestas de designación que sean presentadas.
- f) Conducir la sesión del Comité otorgando la palabra al miembro del Comité que lo solicite; así como dar por concluida la revisión de cada caso que se someta a consideración obteniendo la aprobación unánime o, de ser necesario, someter la decisión a aprobación por votación.
- g) Emitir el voto de calidad en caso de empate.
- h) Autorizar la realización de las sesiones extraordinarias que en lo personal o a solicitud de cualquiera de sus integrantes se consideren necesarias.
- i) Firmar los casos presentados y las actas correspondientes.

*E. Atribuciones del Secretario Ejecutivo (numeral 8.5 del Manual)*

- a) Vigilar que la elaboración y expedición de las convocatorias y órdenes del día, así como los soportes documentales correspondientes sean remitidas a los miembros del Comité en los términos previstos en el presente Manual. Asimismo, que dicha información se encuentre completa a fin de que el caso pueda ser analizado y dictaminado.
- b) Cuidar que los Acuerdos del Comité se asienten en el acta respectiva y en el formato del anexo único. Invariablemente firmar el

formato de dicho anexo previo a su envío a los miembros del Comité.

c) Elaborar el acta de la sesión que corresponda y supervisar que se encuentre firmada en los términos previstos en el presente Manual, además de encargarse del archivo de los documentos en forma ordenada y actualizada.

d) Verificar al inicio de cada sesión de que existe el quórum necesario para su celebración.

e) Realizar las aclaraciones a los planteamientos de los miembros del Comité y, en su caso, de los invitados.

Llevar a las sesiones del Comité la información adicional que estime conveniente.

f) Realizar los análisis necesarios para el establecimiento de las cuotas a cubrir a los Testigos Sociales, sometiéndolas a autorización del Comité.

g) Proponer al Comité el método para la selección y designación de los Testigos Sociales.

h) Informar al Comité de las dificultades que se observen en la participación de los Testigos Sociales, así como posibles soluciones.

i) Presentar el informe anual sobre la funciones del Comité y resultados de la intervención de los Testigos Sociales.

j) Atender las solicitudes que realice cualquier miembro del Comité sobre los Testigos Sociales.

k) Llevar el registro de los Testimonios que emitan los Testigos Sociales.

l) Efectuar las acciones que le encomiende el Presidente o el Comité.

m) Designar un Secretario Técnico quien lo apoyará en las tareas antes descritas y además podrá asistir como invitado a todas las sesiones del Comité.

#### *F. Atribuciones de los vocales (numeral 8.6 del Manual)*

a) En su caso, enviar al Secretario Ejecutivo en los términos señalados en el punto 8.1 del Acuerdo<sup>88</sup> los asuntos que estime conveniente deben someterse a consideración del Comité.

b) Analizar el orden del día y la documentación de los asuntos correspondientes, pronunciando los comentarios a que haya lugar y emitir el voto respectivo.

c) Asistir a las reuniones que se convoquen.

---

<sup>88</sup> 8.1 Cualquiera de los integrantes del Comité está facultado para solicitar al Secretario Ejecutivo que incluya en el orden del día asuntos relativos a las designaciones que sean competencia del Comité. La solicitud deberá realizarse por lo menos con cinco días naturales de anticipación a la celebración de la reunión.

- d) Firmar los casos dictaminados en la sesión que hubiesen asistido, así como el acta correspondiente.
- e) Efectuar las recomendaciones a que haya lugar para mejorar la participación de los Testigos Sociales, así como el funcionamiento del propio Comité.
- f) Proponer las recomendaciones necesarias que coadyuven a sustentar una toma de decisiones adecuada en la designación de los Testigos Sociales.

*G. Atribuciones de los Invitados (numeral 8.7 del Manual)*

- a) Podrán formar parte de los grupos de trabajo para atender tareas específicas, tales como la evaluación previa de las propuestas de designación que sean presentadas.
- b) Aclarar y/o ampliar la información que corresponda a los asuntos de que tengan conocimiento y que se presenten en las sesiones, previa autorización del Presidente.
- c) Firmar de asistencia el Acta de la sesión en que hubiesen participado.

**IX. CONTRATO**

En términos de lo que establece el Lineamiento Décimo Primero del Acuerdo, previo a la participación del testigo social, se firmará un contrato entre egste y el servidor público facultado para ello en la dependencia o entidad de que se trate, sujetándose a las disposiciones de la LAASSP en el que se reconozca al testigo social como representante legítimo e imparcial de la sociedad civil.

Dicho contrato únicamente se suscribirá cuando la presencia del testigo social haya sido solicitada por la dependencia o entidad, y podrá referirse a una o varias contrataciones o sesiones del CAAS, será abierto y deberá contener, además de lo previsto en el artículo 45 de la LAASSP, en términos del artículo 65 del RLAASSP lo siguiente:

- I. Identificación del procedimiento de contratación en el que intervendrá el testigo social;
- II. La cantidad mínima y máxima de las horas de servicios a contratar, que incluirá trabajos de gabinete, entendiéndose por éstos el estudio, análisis o elaboración de documentos, que el testigo

social realice en lugares distintos a aquéllos en que se llevan a cabo los diferentes actos del procedimiento de contratación;

III. El precio unitario por hora de servicio;

IV. La forma en que se cubrirán los gastos por traslado, alimentos y hospedaje que, en su caso, se requieran para el desarrollo de los servicios del testigo social, en el supuesto de que éstos se realicen a más de setenta kilómetros de la localidad donde resida el testigo social o su representación tratándose de organizaciones no gubernamentales;

V. La forma y plazos en que será convocado el testigo social por las dependencias y entidades para participar en los actos a que se refiere la fracción II del artículo 67 de este Reglamento;

VI. La obligación del testigo social para guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que durante su participación tenga acceso a información clasificada con tal carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin perjuicio de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 26 Ter de la Ley, y

VII. La obligación del testigo social de emitir los informes y testimonio a que se refiere el presente Capítulo.

Asimismo, en términos del Lineamiento Décimo Primero del Acuerdo, deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

a) Identificación de las contrataciones en las que intervendrá. El tiempo en términos de horas requeridas.

Podrán utilizarse los contratos abiertos regulados por el artículo 47 de la LAASSP.

b) Identificación, en su caso, de las sesiones de los Comités a las que asistirá y el tiempo en horas requerido.

c) Las cuotas que a su efecto establezca la Secretaría, así como el monto total que se le deberá cubrir por su participación y los requisitos que deberá cumplir para su pago.

d) Los compromisos que asume por su participación, entre otros, en los términos de lo establecido en el presente Acuerdo.

e) El alcance de la responsabilidad que asume y las sanciones a que se hará acreedor por incumplimiento.

f) Identificación de la información reservada o confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

g) Obligación de emitir el testimonio o testimonios al final de las contrataciones o de las sesiones del Comité.

h) Otros que se consideren necesarios para asegurar el cumplimiento del objeto de la participación del Testigo Social.

Es importante aclarar que la contratación del testigo social siempre se realizará mediante el procedimiento de adjudicación directa en razón de la designación que realiza la SFP.

Cuando la contratación del testigo social exceda los montos máximos de adjudicación directa a que se refiere el artículo 42 de la LAASSP, la adjudicación podrá sustentarse en los supuestos contenidos en el artículo 41 fracciones III o XIV de la LAASSP, cumpliendo con las demás formalidades establecidas en dicho ordenamiento.<sup>89</sup> La procedencia de la contratación a través de dichas fracciones es facultad del CAAS de cada dependencia o entidad.

Las fracciones III y XIV del artículo 41 de la LAASSP, señalan:

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

(...)

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;

(...)

XIV. Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

(...)

## X. PARTICIPACIÓN DEL TESTIGO SOCIAL

De conformidad con el artículo 26 Ter de la LAASSP, en los siguientes casos, se requiere de la participación de un testigo social:

---

<sup>89</sup> Lineamiento Décimo del Acuerdo.

- En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y
- En aquellos casos que determine la SFP siempre que la contratación tenga un impacto significativo en los programas sustantivos de la dependencia o entidad.

Sin embargo, el lineamiento Décimo Segundo del Acuerdo también establece que los testigos sociales podrán participar durante las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades a petición de los propios testigos sociales.

El artículo 67 del RLAASSP, establece que el testigo social participará con derecho a voz, en cuyo caso no se podrá impedir su participación, las dependencias y entidades proporcionarán todas las facilidades para permitir el acceso a toda la documentación que soliciten los testigos sociales, quienes estarán obligados a guardar la debida reserva y confidencialidad en caso que tengan acceso a información clasificada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Al término de la contratación, el testigo social emitirá un testimonio sobre el desarrollo de la misma.

De conformidad con la fracción I del artículo 26 Ter de la LAASSP, los testigos sociales participarán con voz en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública, el Lineamiento Décimo Quinto del Acuerdo señala que en las licitaciones públicas, los Testigos Sociales podrán participar, en la formulación y revisión previa de las bases de licitación y de la convocatoria, las juntas de aclaraciones, las visitas a los sitios de instalación o edificación, a los actos de presentación y apertura de proposiciones, a las evaluaciones de las propuestas técnicas y económicas, a la emisión de los fallos correspondientes y a la formalización del contrato respectivo.

Asimismo, el artículo 63 del RLAASSP señala que a efecto de que los testigos sociales cumplan adecuadamente sus funciones, su participación en

los procedimientos de contratación deberá comenzar a partir de la revisión del proyecto de convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización y en la sesión del Comité interviniendo como invitados, de tal manera que su actuación incida en mayor medida a la transparencia e imparcialidad de dichos procedimientos. En los casos en que la SFP determine designar a un testigo social por el impacto de la contratación en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, su participación deberá iniciar en cualquier momento previo a la emisión del fallo correspondiente.

De conformidad con el lineamiento Décimo Sexto del Acuerdo, en las invitaciones a cuando menos tres personas los Testigos Sociales podrán participar con derecho a voz en la formulación de las invitaciones, en su caso, juntas de aclaraciones, actos de presentación y apertura de proposiciones, emisión de fallos y formalización de contratos.

En el caso de adjudicaciones directas, los testigos sociales podrán participar en las sesiones del Comité, en calidad de invitados y tendrán derecho a voz.

Para fines de la participación del testigo social en las sesiones del CAAS, las dependencias y entidades, publicarán en sus páginas de internet el calendario de las sesiones ordinarias del mismo, en los cuales, se proporcionará a los testigos sociales, cuando menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha prevista para su celebración, la documentación que será sometida. En sesiones extraordinarias, se proporcionará cuando menos con un día hábil previo a la sesión.<sup>90</sup>

No podrá designarse testigo social en el caso de que en las sesiones de los Comités se sometan asuntos que contengan información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Lineamiento Décimo Cuarto del Acuerdo.

<sup>91</sup> *Ídem.*

En la convocatoria de licitación e invitación a cuando menos tres personas se advertirá de la participación del testigo social y cuál es el objeto de la misma. La participación del testigo social no será motivo para presentar inconformidades, salvo que su actuación contravenga a las disposiciones contenidas en la LAASSP, supuesto en el cual se aplicarán las correspondientes al recurso de inconformidad.<sup>92</sup>

Cuando la dependencia o entidad lo considere conveniente, o a petición de éste, podrá solicitar la participación del testigo social con derecho a voz durante el cumplimiento del contrato, contemplando dicha situación en el contrato que se formalice para fines de la participación del testigo social.<sup>93</sup>

En caso de que exista alguna discrepancia entre el testigo social y la dependencia o entidad convocante, éstas podrán solicitar la intervención de la SFP para otorgar la asesoría necesaria que coadyuve a resolver la discrepancia.<sup>94</sup>

Los testigos sociales podrán proponer de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren el trato igualitario, la calidad, precio, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, transparencia de las contrataciones y el combate a la corrupción.<sup>95</sup>

De conformidad con lo que establece el lineamiento Vigésimo Primero del Acuerdo, el testigo social no podrá abandonar las contrataciones, aun cuando observe que la dependencia o entidad convocante no las está llevando a cabo en términos de transparencia, imparcialidad, honradez ni con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables, o que sus recomendaciones no son tomadas en cuenta, sin contar con la justificación correspondiente por parte de la dependencia o entidad convocante, debidamente motivada y fundamentada.

---

<sup>92</sup> Lineamiento Décimo Tercero del Acuerdo.

<sup>93</sup> Lineamiento Décimo Séptimo del Acuerdo.

<sup>94</sup> Artículo 67 del RLAASSP.

<sup>95</sup> Lineamiento Décimo Octavo del Acuerdo.

Si se presenta tal situación deberá informar de inmediato y por escrito al órgano interno de control de la dependencia o entidad que realice el procedimiento de contratación, con copia a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública, detallando las presuntas irregularidades.

Con fundamento en dicho informe, el órgano interno de control realizará las investigaciones que correspondan y, en su caso, aplicará las sanciones a que haya lugar.

En términos de la fracción IV del artículo 26 Ter de la LAASSP, las funciones del testigo social son:

- a) Proponer a las dependencias y entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios;
- b) Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y
- c) Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los diez días naturales siguientes a su participación en la página de internet de la dependencia o entidad que corresponda.

En términos del artículo 67 del RLAASSP, para el debido ejercicio de dichas funciones, los testigos sociales deberán:

- I. Conducirse de manera objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética;
- II. Participar, según corresponda, en los siguientes eventos relacionados con los procedimientos de contratación que atestigüen:
  - a) Revisión del Proyecto de convocatoria y de la convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización;
  - b) Sesión del Comité, interviniendo como invitados;
  - c) Visita al sitio en el que se prestarán los servicios;
  - d) Juntas de aclaraciones;
  - e) Acto de presentación y apertura de proposiciones;
  - f) Reuniones durante la evaluación de las proposiciones y revisión del proyecto de fallo;

- g) Acto de fallo;
- h) Formalización del contrato;
- i) Reuniones de trabajo relacionadas con el procedimiento de contratación a las que convoquen las dependencias y entidades, y
- j) Cualquier otro que se realice durante el procedimiento de contratación en el que sea necesaria su participación;

III. Proponer de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad de las contrataciones, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción en las mismas;

IV. Presentar informes previos a la Secretaría de la Función Pública, a las dependencias y entidades contratantes y al correspondiente órgano interno de control, cuando detecten irregularidades manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente;

V. Atender y responder en forma oportuna y expedita cualquier requerimiento de información que, respecto del procedimiento de contratación que atestigua, les sea formulado por la Secretaría de la Función Pública o por los órganos internos de control, y

VI. Acreditar los cursos de capacitación que determine la Secretaría de la Función Pública para actualizar sus conocimientos en la aplicación de la Ley y los Tratados.

Cuando un procedimiento de contratación se declare desierto, el testigo social designado continuará participando en los subsecuentes procedimientos que la dependencia o entidad determine llevar a cabo para realizar la contratación de que se trate. La dependencia o entidad respectiva deberá informar de lo anterior a la Secretaría de la Función Pública.

Conforme indica el lineamiento Décimo Noveno del Acuerdo, la responsabilidad del desarrollo de las contrataciones; de la revisión de la documentación sustento de los casos que se sometan a los Comités; de las revisiones de los dictámenes, así como de la formalización de los contratos y su ejecución, será responsabilidad de los servidores públicos facultados para ello por la dependencia o entidad que corresponda.

No obstante lo anterior, si de las revisiones que se efectúen por autoridad competente se determina que el testigo social realizó alguna de las acciones que se indican a continuación, se hará acreedor a la cancelación definitiva del registro como testigo social sin derecho a volver a obtenerlo, sin perjuicio de las

sanciones previstas en el Título Sexto de la LAASSP, así como las previstas en otras disposiciones legales:

- Se condujo con parcialidad, de manera subjetiva, utilizando indebidamente y para su beneficio la información a la que tuvo acceso durante su participación en las contrataciones o en las sesiones de los Comités o,
- Indujo la decisión sobre la adjudicación;
- Obstaculizó a los servidores públicos responsables de las contrataciones de las dependencias o entidades;
- Manifestó cualquier expresión de ofensa o preferencia por algún licitante;
- Declaró respecto de la posición competitiva de un participante o cometió cualquier acción similar a las señaladas.

Cuando la designación del testigo social haya sido efectuada con base a la propuesta realizada por una organización no gubernamental, ésta no perderá el registro, pero no podrá sugerir nuevamente al testigo social que incurrió en los actos señalados en el párrafo precedente. Asimismo, si este supuesto se presenta en al menos dos ocasiones en el término de un año contado a partir del primer testigo social que incurra en el supuesto que se describe en el párrafo precedente la organización no gubernamental también perderá el registro ante la Secretaría.

Con fundamento en el artículo 67 del RLAASSP, la participación del testigo social en los procedimientos de contratación será sin perjuicio del ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y fiscalización que tienen conferidas la SFP, los órganos internos de control en cada dependencia y entidad y la Auditoría Superior de la Federación.

Las dependencias y entidades, en caso de estimarlo conveniente, podrán solicitar la participación de los testigos sociales en procedimientos tutelados

por otras disposiciones legales, sujetándose la participación de éstos al acuerdo.<sup>96</sup>

Es decir, en términos del artículo 1 de la LAASSP, las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan excluidos de la aplicación de dicho ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita a la misma LAASSP.

En ese sentido, los procedimientos de contratación que se realicen bajo un ordenamiento diverso a la LAASSP, por ejemplo, la Ley de Petróleos Mexicanos, también podrán ser atestiguados por un testigo social en caso de así estimarlo conveniente.

## XI. CONCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La participación del testigo social concluirá con la firma del contrato respectivo o la emisión del fallo en el que se declare desierto el procedimiento o la cancelación del mismo, según corresponda, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 67 del RLAASSP.<sup>97</sup>

## XII. TESTIMONIO

El testigo social emitirá en un plazo no mayor a siete días naturales contados a partir de la conclusión de su participación en el procedimiento de contratación<sup>98</sup> un testimonio sobre el desarrollo de la misma, el cual será un documento público y entregará un ejemplar a la SFP.

Cuando el testigo social participe en las sesiones de los Comités, al término de la sesión emitirán el testimonio, señalando que la omisión de la

---

<sup>96</sup> Lineamiento Vigésimo Sexto del Acuerdo.

<sup>97</sup> Artículo 68 del RLAASSP.

<sup>98</sup> *Ídem.*

emisión de dicho testimonio cuando menos en dos ocasiones en el término de un año, dará lugar a la cancelación del registro.<sup>99</sup>

El testimonio deberá ser publicado dentro de los diez días hábiles siguientes a su participación en la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda al menos durante los tres meses posteriores a la fecha de su publicación. Asimismo, la SFP difundirá dicho testimonio en CompraNet durante el mismo plazo.<sup>100</sup>

El testimonio deberá contener lo siguiente:

- I. El número con el que CompraNet identificó el procedimiento de contratación;
- II. La descripción del objeto del procedimiento de contratación que se realizó;
- III. La descripción cronológica de los hechos relevantes que hubiere identificado durante el procedimiento de contratación;
- IV. En su caso, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que propuso durante el procedimiento de contratación, y
- V. Sus conclusiones sobre el apego a las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del procedimiento de contratación.<sup>101</sup>

En caso de que el testigo social detecte irregularidades en el procedimiento de contratación remitirá su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>102</sup> en un plazo de siete días naturales contados a partir de la conclusión de su participación en el procedimiento de contratación.<sup>103</sup>

El testimonio en ningún caso tendrá efectos jurídicos sobre las contrataciones. La emisión del testimonio o de los informes previos en los que no se expresen observaciones o irregularidades, no liberará a los servidores

---

<sup>99</sup> Lineamiento Décimo Cuarto del Acuerdo.

<sup>100</sup> Artículo 68 del RLAASSP.

<sup>101</sup> *Ídem.*

<sup>102</sup> Artículo 26 Ter de la LAASSP.

<sup>103</sup> Artículo 68 del RLAASSP.

públicos a quienes corresponda intervenir en los procedimientos de contratación, de la responsabilidad en que hubieren incurrido durante los mismos.<sup>104</sup>

### XIII. PAGO

El artículo 66 del RLAASSP, señala que los montos de la contraprestación a los testigos sociales se establecerán por hora de servicios, atendiendo al monto del presupuesto asignado a la contratación y su importancia.

Para que las dependencias y entidades determinen dichos montos, la SFP realizará una investigación de mercado sobre el precio por hora de los servicios de consultoría o asesoría similares a los que realizará el testigo social. El promedio de los precios obtenidos en dicha investigación, más un porcentaje determinado atendiendo al monto de la contratación conforme a la categorización que establezca dicha Secretaría, se multiplicará por el número de horas que dedique el testigo social en el cumplimiento de sus funciones.

Dichos resultados se establecerán en un tabulador que integre y mantenga actualizado la SFP.

La SFP, por conducto de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal establecerá las cuotas por hora que se cubrirán a los Testigos Sociales, el Comité autorizará dichas cuotas.<sup>105</sup>

La misma dependencia o entidad que requiera la presencia de Testigos Sociales, cubrirá las cuotas correspondientes.

Sin embargo, cuando sea el mismo testigo social el que solicite la participación en alguna contratación, los gastos que se generen correrán por su cuenta.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> *Ídem.*

<sup>105</sup> Lineamiento Sexto del Acuerdo.

<sup>106</sup> Lineamiento Vigésimo Quinto del Acuerdo.

#### XIV. EVALUACIÓN DE TESTIGOS SOCIALES

La SFP anualmente y, en cualquier momento cuando existan elementos que lo justifiquen, evaluará la actuación de los testigos sociales conforme a lo siguiente:

- I. Se tomarán en cuenta los informes parciales y el testimonio de su participación, analizando que los mismos se apeguen a las disposiciones previstas en la Ley y este Reglamento y reflejen las condiciones bajo las cuales se desarrollaron dichos procedimientos conforme a la información que, en su caso, se obtenga de la dependencia o entidad de que se trate, de los licitantes y del órgano interno de control;
- II. Se podrán realizar encuestas entre los licitantes, sobre la percepción de si la participación de los testigos sociales contribuye a promover la libre participación, inhibir actos de corrupción y fomentar la transparencia;
- III. Cuando se considere necesario, se podrá solicitar información a las dependencias y entidades cuyos procedimientos de contratación fueron atestiguados por el testigo social de que se trate, así como al órgano interno de control, y
- IV. Se considerarán los resultados de los exámenes que se apliquen a los testigos sociales en los cursos de capacitación que se impartan para actualizar sus conocimientos sobre la aplicación de la Ley y los Tratados.<sup>107</sup>

Las dependencias y entidades, los testigos sociales y la SFP podrán realizar encuestas entre los licitantes, proveedores y servidores públicos para determinar si su participación está impidiendo actos de corrupción y fomenta la transparencia y el manejo adecuado de los recursos, los resultados de dichas encuestas podrá utilizarse en la calificación de los testigos sociales, la cual será tomada en cuenta para la designación de los mismos por parte del Comité.<sup>108</sup>

Asimismo, el Comité, en la primera sesión ordinaria que celebre cada año, conocerá de los resultados obtenidos por la participación de los testigos

---

<sup>107</sup> Artículo 69 del RLAASSP.

<sup>108</sup> Lineamiento Vigésimo Séptimo del Acuerdo.

sociales y hará una evaluación objetiva de la participación de éstos en las contrataciones. Lo anterior, es independiente de que cualquier miembro del Comité solicite información sobre la actuación de los testigos sociales al Secretario Ejecutivo.<sup>109</sup>

La SFP deberá llevar un control de los resultados que se obtuvieron por la participación de los testigos sociales, para lo cual éstos o las dependencias y entidades proporcionarán la información necesaria para ello. Dicha información se proporcionará mediante un informe circunstanciado dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión de la contratación o sesión del Comité en que participaron.<sup>110</sup>

La participación del testigo social no será impedimento para que puedan participar los observadores a que se refiere el artículo 39<sup>111</sup> del RLAASSP en los actos públicos de los procedimientos de contratación.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Numeral 7.6 del Manual.

<sup>110</sup> Lineamiento Vigésimo Noveno del Acuerdo.

<sup>111</sup> Artículo 39.- Para los efectos de lo señalado en los artículos 29, fracción XII y 34, último párrafo, de la Ley, a partir de la hora señalada para el inicio del acto de presentación y apertura de proposiciones, las convocantes no deberán permitir el acceso a ningún licitante ni observador, y deberán registrar a los asistentes. Todos los licitantes presentes deberán entregar en sobre cerrado sus proposiciones a quien presida el acto, posteriormente se registrarán las que en su caso, se hayan recibido vía electrónica. Concluido lo anterior, la apertura de las proposiciones iniciará con las que fueron enviadas por medios electrónicos y posteriormente con las presentadas en papel en el citado acto.

El acto de presentación y apertura de proposiciones será presidido por el servidor público designado por la convocante, quien será el único facultado para aceptar o desechar las propuestas y, en general, para tomar todas las decisiones durante la realización del acto, en los términos de la Ley y este Reglamento.

En este acto, la revisión de la documentación se efectuará en forma cuantitativa, sin entrar al análisis detallado de su contenido, y se dará lectura al precio unitario de cada una de las partidas que integran las propuestas, así como al importe total de cada propuesta, los cuales se incluirán en el acta respectiva. El análisis detallado se efectuará durante el proceso de evaluación de las propuestas.

La convocante podrá omitir dar lectura al precio de cada una de las partidas, siempre y cuando se incluyan en el acta del evento, o se anexen a la misma. En el acta respectiva se asentarán las manifestaciones que, en su caso, emitan los licitantes con relación a dicho acto.

A los actos de carácter público de las licitaciones podrán asistir los licitantes cuyas propuestas hayan sido desechadas durante el procedimiento de contratación, así como cualquier persona que sin haber adquirido las bases manifieste su interés de estar presente en dichos actos, bajo la condición de que deberán registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

<sup>112</sup> Lineamiento Vigésimo Octavo del Acuerdo.

El artículo cuarto transitorio de la LAASSP publicada en el DOF el 28 de mayo de 2009, establece que la SFP realizará cada año una evaluación para determinar el incremento de la cobertura de participación de los testigos sociales. Asimismo, esa Secretaría instrumentará medidas con el propósito de ampliar dicha cobertura para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigor de dicha Ley, la cobertura total de testigos sociales en la contratación pública.

## XV. CANCELACIÓN DEL REGISTRO

La cancelación del registro de testigo social será procedente en los casos que se indican a continuación:

- I. Dejen de cumplir alguno de los requisitos previstos en los incisos a), b), c), d), e) y g) de la fracción III del artículo 26 Ter de la Ley, salvo lo dispuesto por el segundo párrafo de este artículo;
- II. Se conduzcan con parcialidad o sin objetividad durante su participación en el procedimiento de contratación;
- III. Utilicen indebidamente la información a la que hayan tenido acceso;
- IV. Induzcan a la dependencia o entidad para favorecer a un licitante sobre la adjudicación del contrato;
- V. Se abstengan de comunicar las irregularidades que hubieren detectado en el procedimiento de contratación;
- VI. Incumplan cualquiera de las funciones establecidas en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 Ter de la Ley o de las obligaciones previstas en los artículos 67 y 68 de este Reglamento, y
- VII. Sean sancionados en términos del Título Quinto de la Ley y del Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En el caso de que un testigo social adquiera el carácter de servidor público, en términos del inciso d) de la fracción III del artículo 26 Ter de la Ley, deberá informarlo inmediatamente a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que mientras dure su nombramiento, se suspendan los efectos de su registro en el padrón público de testigos sociales; en caso contrario, se procederá a la cancelación de su registro. Una vez que haya concluido su empleo, cargo o comisión como servidor público, para dejar sin efectos la suspensión

correspondiente, será necesario que el testigo social solicite se dé por terminada la suspensión a la Secretaría de la Función Pública y presente el examen que ésta determine, a efecto de que resuelva lo conducente.

Las personas morales designadas como testigos sociales, deberán informar inmediatamente a la Secretaría de la Función Pública sobre las personas físicas que actúen en su nombre y adquieran el carácter de servidores públicos o dejen de pertenecer a ellas, así como proponer a quienes las sustituirán, las cuales deberán cumplir con los requisitos a que se refiere el artículo 62 de este Reglamento.<sup>113</sup>

En términos del numeral 7.5 del Manual, a propuesta del Secretario Ejecutivo, el Comité autorizará la cancelación del registro, para lo cual se presentarán los antecedentes que sustentan la solicitud de cancelación en los términos que se prevén en el Acuerdo.

## XVI. TESTIGOS SOCIALES

En noviembre de 2008, había 23 testigos sociales autorizados por la Secretaría de la Función Pública<sup>114</sup>, actualmente, se encuentran en registro 36 Testigos Sociales, de los cuales 5 son personas morales y 31 personas físicas<sup>115</sup>, mismos que enlisto a continuación:

### A. *Personas Morales*

1. Academia de Ingeniería, A.C.
2. Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.
3. Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C.
4. ONG Contraloría Ciudadana para la rendición de cuentas, A.C.
5. Transparencia Mexicana Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en México.

---

<sup>113</sup> Artículo 70 del RLAASSP.

<sup>114</sup> FLORES, Nancy, "Testigos sociales: la simulación", *Contralínea*, Núm. 113, 2008.

<sup>115</sup> <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm>, 05 de julio de 2010, 20:45 hrs.

## *B. Personas Físicas*

1. Alejandro Frank Díaz
2. Alfonso Ramírez Lavín
3. Ana Catalina Bohne García
4. David Shields Campbell
5. Diarmuid (der) Hurley o Sullivan
6. Edgar A. Fernandez Gómez
7. Edwin Allan Simpson Espinoza
8. Elías Bucio Robles
9. Elías Sahab Haddad
10. Enrique Alcántara Gómez
11. Fernando Dablantes Camacho
12. Gerardo Mendoza Briseño
13. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá
14. Herfried Johann Wöss Wertnitznig
15. Humberto Santillana Díaz
16. Jaime Enrique Espinoza de los Monteros Cadena
17. Javier Delgado Serrano
18. Javier Pérez Saavedra
19. Jorge Cruz Méndez
20. Jorge Javier Jimenez Alcaráz
21. José Antonio Nava Gutiérrez
22. José Francisco Ponce Córdoba
23. José Genaro Ruíz Gómez
24. Leopoldo Gómez Delgadillo
25. Mónica María del Rosario Barrera Rivera
26. Oscar Álvarez de la Cuadra Sánchez
27. Pascual Sánchez Torres
28. Roberto Hernández García

29. Roberto Zavala Chavero
30. Tirso Agustín Rodríguez de la Gala Gómez
31. Víctor M. Hardy Mondragón

## CONCLUSIONES

Del análisis realizado a los procedimientos de contratación gubernamental, su problemática, los mecanismos de control y vigilancia que rigen en la administración pública federal, así como a la figura del testigo social y su aplicación en México, concluyo que:

**Primera.-** La corrupción es el acto mediante el cual una persona ofrece a otra que detenta un poder, dinero, objetos o favores a cambio de que realice u omite cualquier acto en el ejercicio de sus funciones. Los procedimientos de contratación pública: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa se desarrollan en un panorama viciado por la corrupción.

**Segunda.-** El acceso a la información pública y la rendición de cuentas son medidas eficaces que por su propia aplicación y obligatoriedad llevan a favorecer la honestidad y eliminar el desarrollo de malas prácticas por parte de los servidores públicos encargados de realizar los procedimientos gubernamentales, sin embargo la aplicación de dichos mecanismos no ha llegado a los niveles requeridos y por lo tanto, se siguen presentando problemas en ese sentido que afectan gravemente el debido ejercicio de los recursos y el funcionamiento sustancial de las instituciones.

**Tercera.-** Las Convenciones internacionales que ha firmado y ratificado México, así como la aplicación e implementación de medidas como la creación de organismos especializados en acceso a la información y la aplicación de códigos de ética, representan acciones comprometidas por los estados en

estas Convenciones en contra de la corrupción, sin embargo, no son suficientes para erradicarla y no se han implementado con la fuerza y forma requeridas para que los niveles de corrupción y abuso de poder disminuyan.

**Cuarta.-** A pesar de que el Estado Mexicano ha materializado diversos compromisos que ha asumido en el ámbito internacional, dichas instancias, disposiciones y figuras creadas no han arrojado los resultados esperados; considero necesario redefinir las funciones y actividades que desempeñan con la finalidad de que actúen conforme a los índices y necesidades actuales en materia de corrupción.

**Quinta.-** La discrecionalidad en la toma de decisiones que tienen los servidores públicos encargados de realizar los procedimientos de contratación debe limitarse; el régimen legal de las contrataciones públicas en México permite fácilmente que los procedimientos no sean imparciales.

El medio para evitar dicha problemática es la intervención de un tercero imparcial que conozca el desarrollo de los procedimientos de contratación y el marco legal aplicable a las contrataciones públicas.

**Sexta.-** Son diversos los mecanismos, instancias y órganos de control contenidos en el marco legal mexicano estudiados en el presente trabajo de investigación, que apoyan, promueven y trabajan para erradicar la corrupción y las malas prácticas en los procedimientos de contratación pública, dichas instancias tienen como obligación fundamental ejercer medidas de control y vigilancia de las funciones del poder público y asegurar su correcto ejercicio y evitar el abuso de poder.

**Séptima.-** La figura del Testigo Social se presenta como una solución y un nuevo mecanismo de control para erradicar la corrupción y las malas prácticas en los procedimientos de contratación pública.

El testigo social es una persona física o moral de la sociedad civil, que vigila, supervisa y evalúa mediante un testimonio que rinde al final de su participación que los procedimientos de contratación gubernamental se lleven conforme a la ley y demás disposiciones normativas aplicables.

Este mecanismo de participación de la sociedad civil tiene como propósito principal fortalecer la transparencia y prevenir la corrupción en las contrataciones gubernamentales.

Considero que esta figura es el medio idóneo para lograr que los procedimientos de contratación sean totalmente imparciales y transparentes, la participación del testigo social y su intervención en las etapas, documentos y todo aquello que conforma el procedimiento de contratación obligará a los servidores públicos, así como a los licitantes a manejarse con probidad, rectitud y al margen de la ley.

**Octava.-** La dependencia o entidad que solicita a la SFP los servicios de un testigo social es la misma que cubre el pago correspondiente del mismo.

Como se ha señalado, las dependencias y entidades que solicitan la participación de un testigo social deben cubrir una cuota por hora en contraprestación a los servicios de atestiguamiento que prestan, dichas cuotas son autorizadas previamente por el Comité.

Sin embargo, si la misma dependencia o entidad que instrumenta el procedimiento de contratación que va a ser sujeto a atestiguamiento es la que cubre dichas cantidades, existe una gran posibilidad de que la participación del testigo social se vea afectada y no sea objetiva e independiente. En tal virtud, se perdería el sentido principal de dicha figura de erradicar las prácticas corruptas dentro de los procedimientos de contratación.

**Novena.-** Los elementos que conforman la participación de los testigos sociales prometen dar fin a la corrupción y otorgar mayor transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos en los que formarán parte, dado que la normativa que regula su participación otorga las facilidades y elementos

necesarios para que estén en posibilidad de detectar cualquier irregularidad dentro del procedimiento.

Sin olvidar la obligación y compromiso que debe existir por parte de los servidores públicos facultados para realizar los procedimientos de contratación, los testigos sociales en su carácter de representantes de la sociedad civil tienen la facultad y responsabilidad de que los procedimientos de contratación en los que participen sean llevados con transparencia, honestidad y legalidad, es decir, tomando en cuenta las facultades otorgadas a los testigos sociales, están en posibilidades de tener un control total respecto al procedimiento de contratación, lo que me lleva a concluir que en muchos casos depende de ellos si la contratación se lleva correctamente o no.

**Décima.-** La instauración del testigo social pretende las mejores intenciones para renovar la gestión y el manejo de los recursos públicos en nuestro país.

Los beneficios de la aplicación de esta figura son:

- Imparcialidad;
- Honestidad;
- Rendición de cuentas;
- Correcto ejercicio de los recursos públicos;
- Intervención y participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones dentro de la esfera gubernamental;
- Garantizar que los bienes y servicios que adquieran las dependencias y entidades serán idóneos para cubrir sus necesidades;
- Procedimientos de contratación realizados conforme a la ley;
- Garantizar y favorecer una verdadera competencia entre licitantes;
- Mejores prácticas dentro de la administración pública federal, y
- Recuperar la confianza por parte de la sociedad en las instituciones públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS

- ARAIZA VELÁZQUEZ Jaime, “Importancia de lo contencioso administrativo para el gobernado. La seguridad jurídica” en FÉRNANDEZ RUIZ Jorge y SANTIAGO SÁNCHEZ Javier (coords.), *Contencioso Administrativo*, UNAM, México 2007.
- ARIEL REZZOAGLI, Bruno, “Corrupción administrativa y fiscalización superior”, en ARIEL REZZOAGLI, Bruno (coord.) *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2005.
- BURGOA, Ignacio, “*El juicio de amparo*”, 40ª. ed., Porrúa, México 2004.
- CARBONELL Miguel, “Corrupción Judicial e Impunidad: El Caso de México”, en MENDEZ SILVA, Ricardo (coord.) *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo mas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.
- EVIA LOYA, Romeo Arturo, *El marco normativo del combate a la corrupción*, Porrúa, México, 2007.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4ta. edición, Editorial Porrúa, México 2011.
- FRAGA Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, Vigésimaséptima edición, México, 1988, p. 435
- HUERTA OCHOA Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIJ, 2010.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *La licitación pública*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2004.

- MASHAW, Jerry L., *Rendición de cuentas, diseño institucional*, en Ackerman, John M. (coord), "Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho", Siglo XXI editores, S.A. de C.V., México, 2008.
- MÉNY YVES, "Política, corrupción y democracia" en CARBONELL Miguel y VÁZQUEZ Rodolfo (coords), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo veinituno editores, 2003.
- QUINZIO FIGUEIREDO, Jorge Mario, *El Ombudsman, El defensor del Pueblo*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1992.
- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, "Reformas Constitucionales de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Federal Mexicana", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, t. I., 1987.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, "*La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, número 172, México 2004.
- ZAPATERO Virgilio, *La corrupción*, Ediciones Coyoacán, México, 2007.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma el 17 de agosto de 2011, texto vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el DOF el 4 de enero de 2000, última reforma el 15 de junio de 2011, texto vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Ley Federal del Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002, última reforma el 5 de julio de 2010, texto

vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009, última reforma el 18 de junio de 2010, texto vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el DOF el 6 de diciembre de 2007, última reforma el 3 de junio de 2011, texto vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, última reforma el 17 de junio de 2009, texto vigente, se puede consultar en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público, publicado en el DOF el 28 de julio de 2010, texto vigente.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2003, última reforma el 2 de septiembre de 2004, texto vigente.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2010.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, publicado en el DOF el 28 de junio de 2011.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2004.

Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica publicado en el DOF el 27 de abril de 2009.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 10 de junio de 2011.

Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el DOF el 9 de agosto de 2010.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de testigos sociales, publicado en el DOF el 6 de diciembre de 2005.

Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado en el DOF el 31 de julio de 2002.

## DICCIONARIOS

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1998.

GORDILLO, Agustín, “El Procedimiento Administrativo” Tratado de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 2004, t IV.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, IURE Editores, México, 2008.

PÉREZ DUARTE Y N, Alicia Elena, “Testimonio” *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, P-Z.

## REVISTAS Y OTROS DOCUMENTOS

- FLORES, Nancy, “Testigos sociales: la simulación”, *Contralínea*, México, Año 7, Núm. 113, 2008.
- LÓPEZ AYLLON, Sergio y MERINO, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos”, en *Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, CIDE-Fundación Hewlett, México 2009.
- MALEM SEÑA, Jorge F. “La corrupción política”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 31, 2001.
- MURRIETA N. Humberto, “¿Qué es un testigo social de la transparencia?”, *Revista Este País 18*, México, enero 2002.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *03 Cuadernos de Transparencia*, 6ª. ed., IFAI, México, 2008.
- VALLE FIGUEREIDO, Lucía, “Licitación y Administración Indirecta”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núms. 25-26, enero- diciembre 1979.
- YAÑEZ ROBLES, Elizabeth, “Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública”, *Revista de Administración Pública*, INAP, Volumen XLIII, Número Especial.

## PÁGINAS DE INTERNET

- DÁVILA PÉREZ Javier, Estrategia de Modernización del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Foro de Inducción al Nuevo Sistema de Contrataciones Públicas, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/upcp/sistema-de-contrataciones-publicas/sesion-01.pdf> , 16 de febrero de 2011.
- <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2010/10/8104.php>. 17 de noviembre de 2010, 19:15.
- [http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us), 04 de mayo de 2011, 19:09.

Índice de Percepción de la corrupción 2010.  
[http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/PREGUNTAS\\_MAS\\_FRECUENTES.pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/PREGUNTAS_MAS_FRECUENTES.pdf) . 04 de mayo de 2011, 17:56.  
[http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/oea\\_convencion\\_cronologia](http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/oea_convencion_cronologia), 13 de abril de 2010, 21:10 hrs.  
[#2](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_5464.htm), 5 de abril de 2010, 14:41.  
[#1](http://www.sat.gob.mx/sitio_Internet/transparencia/anticorrupcion/112_9740.htm), 5 de abril de 2010, 12:44.  
<http://www.presidencia.gob.mx/programas/gobernabilidad/?contenido=34848>,  
29 de junio 2010, 18:10.  
<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm>, 05 de julio de 2010, 20:45 hrs.  
<http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>, 13 de septiembre de 2011, 13:24.