



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR
ADJUDICACION DIRECTA PARA LOS CASOS QUE IMPLIQUEN EL
EJERCICIO DE LAS PARTIDAS PARA LOS GASTOS DE SEGURIDAD
PÚBLICA Y NACIONAL ESTABLECIDAS EN EL CLASIFICADOR POR
OBJETO DEL GASTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE
CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 210 DEL REGLAMENTO DE LA LEY
FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

P R E S E N T A:

MTRO. GILBERTO ANTONIO ZAZUETA OSORIO

ASESOR:

DR. JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ



Ciudad de México, a 30 de Septiembre de 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	i
1. La partida secreta: antecedentes y situación actual.	1
2. El marco jurídico de las contrataciones públicas en México.	8
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).	8
2.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).	14
2.3 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).	15
2.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).	17
3. Adjudicación directa en materia de seguridad pública y nacional (el supuesto de excepción al procedimiento de contratación por licitación pública en los casos en que este procedimiento implique riesgos para la seguridad pública o nacional).	18
3.1 El dictamen de excepción	20
3.2 Catálogo de proveedores en materia de seguridad pública y nacional.	22
3.3 La normatividad desconocida en los procedimientos de contratación por adjudicación directa en materia de seguridad pública y nacional.	26
3.3.1 Las normas del art. 210 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).	28
3.3.2 Otras normas o criterios desconocidos: catálogo multiusuario para los entes públicos que forman parte del comité técnico de seguridad nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios.	31
4. Análisis de una contratación al amparo de las partidas de gastos en seguridad pública y nacional.	32
Conclusiones	36
Bibliografía	37

Introducción

Existe, en la opinión pública general, la idea de que en la Administración Pública Federal (APF) se utiliza una cuenta presupuestaria especial mediante la cual el presidente, o las Dependencias encargadas de realizar las funciones de seguridad pública y nacional, pueden realizar gastos millonarios sin tener que comprobar su destino. A esta cuenta se le conoce como la “partida secreta” .

En este trabajo se demostrará que dicha idea es errónea en lo que toca a los procedimientos de contratación por adjudicación directa que realizan los órganos de la APF, para los casos en que realizar una licitación pública implique riesgos para seguridad pública o nacional. Con este objetivo en mente, se analiza el marco normativo para estas contrataciones, así como un procedimiento de contratación llevado a cabo bajo el citado supuesto de excepción con cargo a la mal llamada “partida secreta” .

Así mismo, se corroborará que dichas contrataciones son susceptibles de fiscalización por el ciudadano ordinario a través de solicitudes de acceso a la información pública; y que, al igual que ocurre con cualquier contratación administrativa, en caso de realizarse de forma irregular, los funcionarios encargados de dichos procedimientos de contratación pueden ser sancionados.

En lo que respecta a la investigación realizada, no se omite mencionar que las fuentes de información sobre el procedimiento de contratación por adjudicación directa en materia de seguridad nacional al amparo de las citas partidas son nulas, razón por la cual la bibliografía se limita a temas generales de contratación pública.

1. La partida secreta: antecedentes y situación actual

Las mal llamadas “partidas secretas”¹ son aquellas partidas presupuestarias establecidas en el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal (COGAPF) para asignar y erogar recursos económicos que permitan realizar, a las Dependencias de la APF “autorizadas para ello”, los programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, para el cumplimiento de funciones y actividades oficiales cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema.

Pese a lo anterior, en la opinión pública existe confusión al respecto², ya que el art. 74 -fracción IV cuarto párrafo- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

¹ Michel, Víctor Hugo, “Partida secreta contra el narco”, *Milenio Diario*. Premio de Periodismo Investigativo y de Acceso a la Información fue organizado por México Infórmate, con el apoyo de las siguientes organizaciones: Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), art. 19, y el Colectivo por la Transparencia. Accesible mediante la dirección electrónica: <www.vanguardia.com.mx/milmillonesdedolareslapartidasecretadelgobiernomexicano-1141936.html>.

² Ver notas periodísticas como la de Víctor Hugo Michel y los proyectos de iniciativa de ley.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

De lo anterior se desprende que, jurídicamente, es posible que exista una partida secreta. De este punto parte la desinformación sobre el tema, en el cual la mayoría conceptualiza la misma como: “un fondo de dinero del cual dispone el Presidente de la República sin tener que comprobar su destino” . No obstante, si esta existiera, su monto tendría que ser identificable en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y su utilización no estaría exenta de la aplicación del art. 134 de la CPEUM, máxime de que debe existir también el acuerdo escrito del Presidente la República autorizando su uso. Hasta donde se tiene conocimiento, nunca ha existido una partida secreta que sea identificable vía PEF, ni tampoco se conoce que exista un acuerdo escrito suscrito por algún Presidente de la República autorizando como tal a alguna partida del COGAPF, por lo menos en los últimos tres sexenios.

Jaime Cárdenas Gracia, jurista, político y exlegislador federal, describe la evolución histórica del concepto actual de partida secreta de la siguiente manera³:

³ Gaceta Parlamentaria. 2 de diciembre de 2015. Exposición de Motivos. <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2011/dic/20111206-VI/Iniciativa-9.html>>.

La partida secreta fue en algunos sexenios, más en unos menos en otros, un fondo multimillonario que el presupuesto federal asignaba a la presidencia de la República, cuyo monto, por ejemplo, en el sexenio de Salinas de Gortari fue totalmente escandaloso. Salinas recibió por concepto de partida secreta más que el doble de su antecesor Miguel de la Madrid. Según información de medios de comunicación nacionales y, a partir del conocimiento de unas grabaciones de Luis Téllez –funcionario del gobierno de Salinas– y, de unas conversaciones entre los hermanos Salinas, Adriana y Raúl, se puede presumir que Carlos Salinas de Gortari, utilizó la mitad de esa partida secreta en provecho propio, para incorporarla a su patrimonio personal.

En el pasado, el Ejecutivo federal podía utilizar los recursos de la partida secreta discrecionalmente. En los sexenios priistas, los fondos no estaban sujetos a comprobación ni a rendición de cuentas. La antigua Contaduría Mayor de Hacienda, entonces el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, no estaba facultada para supervisar el uso de ese dinero. La situación era tan grave, como ocurrió en el sexenio de Salinas de Gortari aunque también con otros presidentes, que no podía en esa época hablarse –cuando se empleaba incorrectamente la partida secreta- de desvío de recursos públicos, de peculado o de algún delito tipificado en la legislación federal punitiva, porque los recursos de esa partida no tenían destino de gasto establecido. Como se señaló anteriormente, estaban los gastos sujetos a la disposición discrecional del titular del ejecutivo. Así y de esta circunstancia se valió en su momento la defensa de Raúl Salinas para eludir la acusación de peculado en su contra.

Las denuncias por el mal uso de la partida secreta han continuado. El Partido de la Revolución Democrática denunció al ex presidente Vicente Fox de desvío de recursos de la partida secreta para respaldar la campaña panista del actual presidente en 2006. Es decir, y contrario de lo que se sostiene actualmente, en donde los recursos de la partida secreta, se emplean sobre todo en tareas de seguridad pública y nacional, existe siempre la posibilidad –por la debilidad en la transparencia de la partida, de su fiscalización y de su rendición de cuentas- que ésta pueda desviarse para fines electorales o políticos prohibidos por la ley o para otros contrarios al Estado de Derecho.

Es decir, Cárdenas Gracia, señala que la partida secreta fue⁴:

un fondo multimillonario que el presupuesto federal asignaba a la presidencia de la República... el Ejecutivo federal podía utilizar los recursos de la partida secreta discrecionalmente... los fondos no estaban sujetos a comprobación ni a rendición de cuentas. La antigua Contaduría Mayor de Hacienda, entonces el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, no estaba facultada para supervisar el uso de ese dinero. La situación era tan grave, como ocurrió en el sexenio de Salinas de Gortari aunque también con otros presidentes, que no podía en esa época hablarse –cuando se empleaba incorrectamente la partida secreta- de desvío de recursos públicos, de peculado o de algún delito tipificado en la legislación federal punitiva, porque los recursos de esa partida no tenían destino de gasto establecido.

Y que en la actualidad la misma se identifica con los gastos de seguridad pública y nacional que tienen su fundamento a su decir en los arts. 74 -fracción VI de la CPEUM-, 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como en normas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁵.

De igual manera, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Diputada Federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, señala que⁶:

Es importante señalar que tratándose del manejo de las finanzas públicas, un gobierno republicano cuyo ejercicio radica en el imperio de la ley y la equidad para abatir los abusos de quienes ejercen el poder, con objeto de proteger los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos, sólo se justifica como tal en la transparencia y con la disminución en el uso de la discrecionalidad respecto a las acciones de fiscalización, vigilancia y control, facultad que no puede ejercitarse mientras existan en la Carta Magna las llamadas “partidas secretas presupuestales”.

Presuntamente, en este gobierno se han destinado 12 mil millones de pesos de la partida secreta para financiar gastos encaminados a combatir el crimen organizado. En el

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Gaceta Parlamentaria. 2 de diciembre de 2015. Exposición de Motivos. <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/ene/20120104-II/Iniciativa-10.html>>.

Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido clasificada en las partidas 4310, 3823 y 33701.

...

Asimismo, la normatividad administrativa señala que dependencias como la Segob, la Sedena, la Secretaría de Marina, la Presidencia de la República, el Cisen, el SAT, la SSP, la Policía Federal y el Instituto Nacional de Migración pueden ejercer la partida secreta y la justificación de estos gastos únicamente radica en la suscripción del servidor público responsable, lo cual representa una excepción de los lineamientos de comprobación, transparencia y rendición de cuentas que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria...

En esta misma tesitura, el periodista Víctor Hugo Michel, en su reportaje “Partida Secreta contra el Narco”, para el cual tuvo que valerse del ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la información, divulgó que:

..la administración calderonista ha echado mano de una partida presupuestal poco conocida, reservada por ley para "gastos de seguridad pública y nacional ", para complementar con dinero duro las partes más reservadas de su estrategia antidelinuencia.

Se le conoce como partida 33701 y opera bajo la más estricta reserva del Estado mexicano. Su uso es tan confidencial que, por ley, sólo algunos secretarios, la procuradora general de la República y el titular del Cisen tienen autorización para activarla. Y sólo ellos saben a qué exactamente es destinada.

Si bien es secreta, su uso ha sido extenso y millonario; nueve dependencias del gobierno federal, incluidas las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia, han sido beneficiadas con acceso a cientos de millones de pesos provenientes de la partida, que pueden ser empleados para financiar una amplia gama de acciones, según se desprende de informes de la Auditoría Superior de la Federación, el Diario Oficial y reglamentos internos gubernamentales. En realidad es un gasto que queda a la libre interpretación de cada dependencia.

Según distintos registros, para la Policía Federal y la Secretaría de Seguridad Pública la partida 33701 cubre los gastos en operaciones encubiertas y usuarios simulados, además de financiar la infiltración de agentes en redes criminales. Para la Presidencia de la República, conlleva la adquisición de equipo de seguridad adicional para la protección de Felipe Calderón. En cambio, la PGR la emplea para el pago de recompensas por información

que lleve a la captura de delincuentes y el mantenimiento de su programa de testigos protegidos.

Aun así, en otras áreas es aún más secreta. No existen registros públicos de cómo los recursos de la partida 33701 son empleados por el CISEN, la Marina y el Ejército, por ejemplo.

...

Recursos asignados por dependencia dentro de la partida 33701 a lo largo del sexenio:

*Secretaría de Gobernación: 642 millones 280 mil pesos

*Secretaría de la Defensa Nacional: 57 millones 608 mil pesos

*Secretaría de Marina: 29 millones 505 mil pesos

*Presidencia de la República: 11 millones 941 mil pesos

*CISEN: 563 millones 984 mil pesos

*SAT: 30 millones 819 mil pesos

*SSP: 5 mil 859 millones de pesos

*Policía Federal: 4 mil 294 millones 173 mil pesos

*INM: 119 millones 948 mil pesos

Por causa de lo expuesto, este trabajo explicará que las partidas para gastos en materia de seguridad pública y nacional establecidas en el COGAPF no tienen el carácter de secretas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 76 -fracción IV- de la CPEUM, y su ejercicio debe ajustarse a la normatividad que al efecto emitan la SFP y la SHCP, de conformidad con lo señalado en el art. 210 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), así como las contrataciones que se carguen a las mismas ajustarse al art. 134 de la CPEUM y sus leyes reglamentarias.

También se aclarará que la problemática que relatan las notas periodísticas y proyectos de iniciativa de ley de referencia, y de las cuales se puede inferir una aparente ausencia de rendición de cuentas en el ejercicio de las partidas en materia de seguridad pública y nacional, no tiene como causa la ausencia de un marco legal, sino principalmente la incompetencia de las áreas fiscalizadoras de los diferentes poderes, así como la incorrecta praxis de los funcionarios públicos

encargados del manejo de estas partidas. Lo anterior se refuerza con lo que, unos años después de esas notas, se publicó en el Periódico Reforma, bajo el título “Dan a 2 exfuncionarios de Calderón multas millonarias” ⁷, donde se relata:

Enrique Gómez García y Rodrigo Esparza Cristerna, quienes dirigieron el órgano de prisiones federales durante la administración pasada, fueron inhabilitados por 20 años y sancionados con multas de 63.6 y 11.9 millones de pesos, respectivamente.

Acusados de obtener beneficios económicos indebidos en el desempeño de sus cargos, son hasta el momento los dos funcionarios de más alto nivel de la administración de Felipe Calderón sancionados en el actual sexenio.

Esparza Cristerna, además de ser titular del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) de noviembre de 2007 a noviembre de 2008, fue comisionado de la Policía Federal y titular de la Unidad de Información y Análisis de la SSP, todo ello bajo el mando de Genaro García Luna.

En tanto que Gómez García, de extracción militar, fue titular de las prisiones federales de diciembre de 2008 a julio del año pasado.

En el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública (SFP) se estableció que la causa por la que fueron castigados es por abuso de autoridad, y de acuerdo con fuentes de la dependencia, dicha conducta consistió en que se aprovecharon de su cargo para obtener un beneficio económico, causando con ello un daño al erario.

...

Las irregularidades administrativas cometidas en el OADPRS el sexenio pasado han sido reportadas por la Auditoría Superior de la Federación, que realizó 11 auditorías en 2009, 2011 y 2012, de las que se desprendieron 16 promociones de responsabilidades y una denuncia penal ante la PGR por la inexistencia de documentación que avale un gasto 146.4 millones de pesos en 2012.

...

De ello, queda claro que los órganos fiscalizadores detectan las irregularidades en la praxis administrativa; y, de acuerdo con sus atribuciones, son los responsables de materializar la rendición de cuentas. En este tenor resulta indispensable que la población

⁷ “Dan a 2 exfuncionarios de Calderón multas millonarias”, *El Siglo de Torreón*, 5 de julio de 2014. <www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1013063.dan-a-2-exfuncionarios-de-calderon-multas-millonarias.html>.

tome un papel más activo en la rendición de cuentas utilizando las herramientas jurídicas con que cuenta, como sus derechos fundamentales de acceso a la información, petición y asociación, y coadyuve como supervisor del gasto público y del ejercicio de servicio público.

2. El marco jurídico de las contrataciones públicas en México

El Dr. Gutiérrez y González, en su libro *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, expone lo siguiente:

Corre la anécdota expuesta por el propio presidente Álvaro Obregón, en donde él les decía a sus amigos que él, Álvaro Obregón, era el presidente más honrado que hubiera tenido hasta entonces el país, pues como le faltaba un brazo, "SOLO PODÍA ROBAR CON UNA MANO".

Ya después los presidentes se dedicaran a favorecer a sus amigos, y ver que éstos constituyeran "sociedades anónimas", para que éstas también personas morales, se hicieran cargo de las "obras públicas que hace el Estado en beneficio del pueblo", obras que si se hubieran pagado en su justo valor, tendrían un costo de 100, y sin embargo se le cobraron al Estado a razón de 1000 o 2000, obteniendo así el señor presidente y sus amigos, pingues ganancias, pero figurando como beneficiados económicamente sólo los amigos...

Lo anterior resulta interesante para tener en consideración antes de iniciar un breve análisis de la evolución del art. 134 de la CPEUM, atendiendo a sus fuentes históricas, reales y formales, lo cual es de total importancia en este trabajo, puesto que este precepto constitucional es el fundamento de los contratos públicos; y, por ende, esencial para el ejercicio de los recursos económicos del Estado.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El art. 134 de la CPEUM ha sido, desde el constituyente originario de la Carta Magna vigente, el supuesto normativo en el que se regulan las contrataciones públicas. Por tanto, examinar brevemente la evolución de su texto permite entender la situación que se presenta en el ejercicio del gasto de las partidas en materia de seguridad pública y nacional, y que genera cierta confusión.

Para ello, se partirá del texto original, el cual establecía:

Artículo 134 (1917)

Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Como se observa, el precepto original se limita a regular la materia de obra pública, lo cual indica que en ese momento el Estado no tenía un concepto de contrato administrativo como el actual⁸; solo estaba interesado en establecer un régimen exorbitante del derecho civil para las obras públicas, y por ende el resto de sus contrataciones se sujetaban al derecho civil y sus principios. La rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización del presupuesto no se vinculaban a la contratación pública, ni siquiera habían sido vislumbradas en el ámbito del Derecho Administrativo en ese momento. La Constitución surgía en el contexto de luchas internas en el territorio nacional entre los diferentes cabecillas de la revolución. Se puede inferir que, en ese momento, con el fin de establecer un régimen exorbitante del derecho privado para la contratación de obra pública a cargo del Estado, la preocupación máxima del constituyente debería de encontrarse en alguna situación fáctica ligada al presumible beneficio económico indebido de los funcionarios públicos encargados de las contrataciones del gobierno (corrupción⁹), importante para los políticos de esa época, como sucede hoy

⁸ “La aparición del contrato administrativo estuvo muy distante de ser pacífica. Numerosos e importantes juristas impugnaron su existencia, en un esfuerzo por desvirtuar los argumentos de quienes lo postulaban como una categoría contractual especial, diferente a la del contrato regulado por el derecho ordinario”. Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo. Contratos*, 3ª ed. México, Porrúa, 2009, p. 117.

⁹ (Casar, María Amparo) La organización internacional Transparencia Internacional define corrupción como: el abuso del poder público para beneficio privado, definición que se circunscribe a los actos cometidos por los integrantes del sector público o, en el mejor de los casos, a aquellas personas que manejan recursos provenientes del erario. (Fernández Ruiz) “la corrupción es uno de los graves males endémicos y universales que amenaza de manera permanente y constante el correcto ejercicio de todo poder público, independientemente del tipo y de la ideología del sistema político en que se encuentre inmerso... Entre las áreas más proclives a la corrupción administrativa figuran las que tienen a su cargo la adjudicación de los contratos administrativos: de obra pública, de empréstitos, de adquisición y arrendamiento de bienes, de servicios de diversa índole; así como el otorgamiento de concesiones de servicios públicos o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. Cuantiosas fortunas se han originado en el contubernio de proveedores y contratistas de la administración pública con los funcionarios públicos a cuyo cargo estuvo la adjudicación de los contratos o el otorgamiento de las concesiones”.

en día¹⁰. En relación con lo anterior, y apoyando esta conclusión, Ignacio Marvan señala que esta disposición no se encontraba en la Constitución de 1857, y tampoco formaba parte del proyecto original de Carranza, sino que fue incluida a iniciativa de la 2ª. Comisión. La propuesta se justificó “para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen” . La propuesta fue aprobada por unanimidad el 27 de enero de 1917¹¹.

Por causa de lo expuesto, se puede concluir que la visión imperante en la época del Constituyente de 1917 concebía al Estado como una persona jurídica, sujeta principalmente al Derecho Común, con una contabilidad similar a la de una persona moral formada por particulares, y por ende sus contrataciones y gasto estaban a discreción del administrador general en turno; es decir, del buen criterio del Titular del Ejecutivo Federal y su equipo, con una ventaja: esta organización pública era irresponsable¹².

Bajo este supuesto normativo transcurrieron 65 años de práctica administrativa, tanto en los Estados como en la Federación, hasta la primera modificación del mismo. En esos años evolucionó enormemente el derecho administrativo nacional, al igual que lo hizo la vida económica, política y social del país. Para 1982, el texto constitucional vendría a incluir en la regulación de la contratación pública la noción de recursos económicos y los principios con que estos deben de administrarse.

¹⁰ El Indicador de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional para el año 2015, califica a México con 35 puntos de 100 posibles y lo sitúa en el lugar número 95 de un universo de 168 países. 20 de septiembre de 2016 <www.transparency.org/cpi2015>.

¹¹ Marvan Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, tomo III, México, SCJN, 2006, pp. 2577 y ss.

¹² La etapa de la “Irresponsabilidad del Estado” abarca al larguísimo periodo de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía siquiera la posibilidad de que el Estado –o cualquiera de las primitivas formas de organización colectiva– pudiera ser responsable por los daños y perjuicios que su actividad o sus agentes pudieran causar entre los administrados... El apotegma característico de la época inmediata anterior al reconocimiento todavía parcial de la responsabilidad patrimonial del Estado es de *Lafarrière*, quien proclama antes de iniciar el siglo XX que: “lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación” (Castro, 2006). Este paradigma lo extrapolamos al ámbito de la rendición de cuentas, los políticos mexicanos de inicios del siglo XX no concebían tal cosa como un Estado auditable jurídicamente en el desarrollo de sus funciones ejecutadas por sus órganos (los funcionarios públicos). Por ende, estos últimos adquirirían la inmunidad legal del primero, y sus actos solo se volvían reclamables políticamente.

Artículo 134 (1982)

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

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

En este nuevo texto, los legisladores amplían el concepto constitucional de contrataciones públicas. De manera acertada establecen la relación entre recursos económicos (posibilidad de pagar un precio) y el acto de contratar. Como consecuencia, establecen principios que deben de seguirse en el gasto de los recursos económicos del Estado: eficiencia, eficacia y honradez, además de limitarlos a la consecución de un fin público, el cual, en estricto sentido, debería tener su origen en la Planeación Nacional, lo que lo dotaría de legitimidad democrática.

Transcurren 25 años más para que el texto sufra otra modificación. En el 2007 se estableció la siguiente redacción:

Artículo 134 (2007)

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 agobiernos, 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.

Este cambio evidencia que los legisladores temían que los recursos económicos del Estado se destinaran, a través de contrataciones públicas, a beneficiar al partido del titular del ejecutivo federal en turno.

Un año después de esta reforma, se modifica nuevamente el texto constitucional para quedar en su forma actual:

Artículo 134 (2008)

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.

Esta reforma fue atinada al establecer de una manera más clara la relación de recursos económicos y contrataciones públicas. Introduce el principio de transparencia en el manejo de los recursos económicos de forma permanente, con independencia del procedimiento de contratación que utilice el Estado. Así mismo, señala que el principio de Economía debe de ser utilizado siempre en la evaluación con la que se acredite que el Estado obtuvo las mejores condiciones al contratar.

La creación de este artículo, así como todas sus modificaciones, obedece a la preocupación del constituyente por el ejercicio del gasto público a cargo del ejecutivo. Es decir, por el manejo de los recursos económicos del Estado, los cuales tienen su fuente principal en el pago de impuestos de la población, y cuya ejecución corresponde al titular del Ejecutivo en los diferentes niveles de gobierno. Por esta razón, se deduce que el derecho administrativo mexicano comenzó a regular la contratación pública en un régimen exorbitante de derecho común con la finalidad de acotar la discrecionalidad del ejecutivo en la utilización de los recursos económicos del Estado.

2.2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)

La LAASSP regula las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público en la APF, y resulta ser el ordenamiento primordial para la celebración con los contratos en esas materias. En lo que respecta al objeto del presente trabajo, este ordenamiento establece el procedimiento de contratación por adjudicación directa para los casos que impliquen el ejercicio de las partidas para gastos de seguridad pública y nacional establecidas en el COGAPF, de conformidad con el art. 210 del RLFPRH.

A continuación, se transcriben los preceptos de la LAASSP que ilustran lo señalado en el párrafo precedente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, 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, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección

al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

Tratándose de adquisiciones de madera, muebles y suministros de oficina fabricados con madera, deberán requerirse certificados otorgados por terceros previamente registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que garanticen el origen y el manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde proviene dicha madera. En cuanto a los suministros de oficina fabricados con madera, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley.

En las adquisiciones de papel para uso de oficina, éste deberá contener un mínimo de cincuenta por ciento de fibras de material reciclado o de fibras naturales no derivadas de la madera o de materias primas provenientes de aprovechamientos forestales manejados de manera sustentable en el territorio nacional que se encuentren certificadas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior o de sus combinaciones y elaborados en procesos con blanqueado libre de cloro.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones, presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

2.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)

La LOPSRM regula las contrataciones en materia de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas en la APF. Resulta una ley interesante porque las contrataciones en esta materia son las que más recursos económicos absorben por parte del Estado, tanto así que la creación del art. 134 Constitucional, como ya se señaló, surge con la finalidad de regular esta materia. En este trabajo

solo se examinará superficialmente, en virtud de que las normas a que alude el art. 210 del RLFPRH solo pueden tener por objeto partidas utilizables al amparo de la LAASSP.

A continuación, se transcribe el artículo que define el objeto de la Ley en comento:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

III. La Procuraduría General de la República;

IV. Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de obras públicas y servicios relacionadas con las mismas, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento.

No estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo.

Las obras asociadas a proyectos de infraestructura que requieran inversión a largo plazo y amortizaciones programadas, estarán sujetas a la aprobación de la Cámara de Diputados conforme a sus facultades constitucionales, la Ley General de Deuda, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como las demás disposiciones

presupuestarias aplicables. En lo relativo a los principios que deben contener los contratos, los procedimientos de contratación y ejecución, así como las condiciones de difusión pública, se atenderán conforme a la presente Ley y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

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

2.4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La LFPRH resulta imprescindible en la gestación de una contratación pública, y cobra particular relevancia en las fases previas a los procedimientos de contratación, puesto que es la Ley reglamentaria del art. 134 de la CPEUM en lo que respecta a programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Establece los principios que debe observar el Estado en la Administración de Recursos Públicos Federales, los cuales sustentan la contratación pública al hacer posibles los pagos. De igual manera, establece el fundamento jurídico para el régimen especial que, en términos presupuestarios, rige la utilización de partidas de gasto en materia de seguridad pública y nacional, precisando claramente que solo aplicarán para cubrir erogaciones de programas que realicen Dependencias para cumplir con funciones oficiales de carácter estratégico; y que, cuando se utilicen para adquirir bienes en estas materias, se entenderán devengados los recursos al generarse el compromiso de pago.

A continuación, se transcriben los arts. 1 y 49 de la LFPRH, que establecen el objeto de dicha Ley y el de los gastos en materia de seguridad pública y nacional:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad,

honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Artículo 49.- Los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico.

La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos que establezca el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables.

La adquisición de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente.

El citado art. 49 permite aclarar una parte de la confusión que se presenta con las partidas de gasto en materia de seguridad pública y nacional. Lo primero es que este precepto regula gastos y su comprobación, y no menciona nada sobre el aspecto formal de la contratación; es decir, sobre la fuente de la obligación a cargo del Estado que soporta estos gastos. Verbigracia, no se puede comprar un helicóptero o un bien inmueble sin contrato y sin acreditar los criterios que para las contrataciones establece el art. 134 Constitucional, aduciendo que es un gasto de seguridad pública o nacional.

3. Adjudicación Directa en materia de Seguridad Pública y Nacional (el supuesto de excepción al procedimiento de contratación por licitación pública en los casos en que este procedimiento implique riesgos para la seguridad pública o nacional).

La adjudicación directa en materia de seguridad pública y nacional prácticamente se encuentra regulada de forma idéntica en dos de las leyes reglamentarias del art. 134 de la CPEUM: LAASSP y LOPSRM.

Al respecto, se presenta un cuadro comparativo donde se muestran los artículos que regulan el procedimiento por adjudicación directa por excepción a licitación pública en materia de seguridad pública y nacional:

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
<p>Artículo 40.- En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa. La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.</p> <p>En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse. En estos casos, el titular del área responsable de la contratación, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. No será necesario rendir este informe en las operaciones que se realicen al amparo del artículo 41 fracciones IV y XII, de este ordenamiento.</p> <p>En caso del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas fundamentados en las fracciones III, VII, VIII, IX primer párrafo, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX del artículo 41 de esta Ley, el escrito a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberá estar acompañado de los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas; tratándose de adjudicaciones directas, en todos los casos</p>	<p>Artículo 41.- En los supuestos que prevé el siguiente artículo, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa. La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.</p> <p>En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos a ejecutar. En estos casos, el titular del área responsable de la contratación de los trabajos, a más tardar el día último hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un Informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato. No será necesario rendir este informe en las operaciones que se realicen al amparo del artículo 42 fracción IV de esta Ley.</p> <p>A los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, le será aplicable el carácter a que hacen referencia las fracciones I, II y III del artículo 30 de la presente Ley.</p>

<p>deberá indicarse el nombre de la persona a quien se propone realizarla; en ambos procedimientos, deberá acompañarse el resultado de la investigación de mercado que sirvió de base para su selección.</p> <p>A los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, le será aplicable el carácter a que hacen referencia las fracciones I, II y III del artículo 28 de la presente Ley.</p>	
<p>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:</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 42.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:</p> <p>...</p> <p>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;</p> <p>...</p> <p>Tratándose de las fracciones II, IV, V, VI, VII y XIV de este artículo, no será necesario contar con el dictamen previo de excepción a la licitación pública del Comité de Obras Públicas, por lo que en estos casos, el área responsable de la contratación en la dependencia o entidad respectiva deberá informar al propio Comité, una vez que se concluya el procedimiento de contratación correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que el área responsable de las contrataciones pueda someter previamente a dictamen del Comité los citados casos de excepción a la licitación pública.</p>

3.1. El dictamen de excepción

El dictamen de excepción a licitación pública a que hace referencia el art. 40 de la LAASSP y el art. 41 de la LOPSRM es el documento donde el área requirente, para

el caso del primero, y el área responsable de la ejecución de los trabajos en el caso del segundo, acredita la excepción al procedimiento de licitación, y por ende resulta fundamental en este tipo de contrataciones. Su regulación se encuentra en los arts. 71 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y 73 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM). Tratándose de adjudicaciones directas bajo el supuesto de riesgos para la seguridad pública o nacional, en caso de realizarse una licitación pública, previsto en la fracción IV de los arts. 41 y 42 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, corresponde al área requirente de los bienes o servicios, o al área responsable de los trabajos, determinar la procedencia de la contratación sin pasar por un comité revisor en la materia¹³. Lo anterior se considera un error de las leyes reglamentarias, toda vez que deja sin fiscalización previa la contratación y dota a esas áreas de una discrecionalidad tal que puede, *de facto*, llegar a ser arbitrariedad.

De igual manera, señala que existe la posibilidad de que los requisitos a que alude la justificación de estas contrataciones queden cubiertos con la consulta a una base de datos de proveedores pre-autorizados para contrataciones que pongan en riesgo la seguridad nacional, y que la consulta de la misma cubra el requisito de un estudio de mercado.

Tal situación es contraria a los principios de imparcialidad y economía que deben regir las contrataciones públicas, de conformidad con el art. 134 Constitucional. El de imparcialidad se conculca, toda vez que las mismas Dependencias y Entidades nutren la citada base de datos y nada impide que la misma se integre con amigos de los servidores públicos en turno encargados de su manejo, lo que genera enormes beneficios para las empresas que ahí se incluyan -y quizás para quienes las integraron a la citada base de datos-. Y el de economía se ve violado ya que no se hace un verdadero comparativo de precios y se elimina la competencia, de manera que se convierte en un sistema cerrado. Lo anterior lleva a presumir que en el escenario descrito se presenten sobrepagos en los contratos públicos en favor del

¹³ Último párrafo de los arts. 41 de la LAASSP y 42 de la LOPSRM.

cocontratante y del servidor público que lo seleccionó, afirmación que apoya lo señalado por el Dr. Gutiérrez y González en su obra de referencia.

3.2. Catálogo de proveedores en materia de seguridad pública y nacional

El catálogo de proveedores en materia de seguridad pública y nacional es una base de datos creada y administrada por el Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional. Este permite a las Dependencias y Entidades del Consejo de Seguridad Nacional ejercer el supuesto de excepción a licitación pública a que alude el art. 41 de la LAASSP y el 42 de la LOPSRM, y adjudicar (seleccionar) directamente a un cocontratante para celebrar un contrato público, acreditando de forma inmediata el estudio de mercado correspondiente a ese procedimiento de contratación¹⁴.

Al respecto, señala el art. 72 del Reglamento de la LAASSP:

respecto, señala el artículo 72 del Reglamento de la LAASSP:

Artículo 72.- Para los efectos de lo establecido en el artículo 41 de la Ley deberá considerarse, respecto de las fracciones de dicho precepto legal, lo que se cita a continuación:

...

Las dependencias o entidades integrantes del Consejo de Seguridad Nacional podrán sustentar las contrataciones que realicen con fundamento en el primer párrafo de la fracción IV, cuando los bienes o servicios que requieran se encuentren en la base de datos que administra el Comité Técnico del citado Consejo. En estos casos, la investigación de mercado se tendrá por realizada a través de la consulta que se formule a dicha base de datos y el escrito a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, será elaborado por el Área requirente conforme al modelo que haya autorizado dicho Comité, el cual debidamente requisitado obrará en el expediente de contratación respectivo. Para efectos del segundo párrafo de la fracción IV citada en el párrafo que antecede, se consideran requerimientos administrativos aquellos bienes o servicios que no estén afectos a fines exclusivamente militares o para la armada, o aquéllos que no estén relacionados con la preservación de la seguridad nacional o la seguridad pública;

...

En correlación con lo anterior, la QUINTA y DÉCIMA PRIMERA de las Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional establecen:

QUINTA. El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

- a) Integrar un catálogo con la descripción de los bienes muebles, arrendamientos y servicios así como de obra pública y servicios relacionados con la misma, que por sus características básicas relevantes y finalidad intrínseca, encuadren en el régimen de excepción previsto en los artículos 41, fracción IV de la Ley de Adquisiciones,

¹⁴ Décima Primera de las REGLAS de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional publicadas en el D.O.F. 10 de marzo de 2008 y reformadas el 18 de mayo de 2011.

Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 42 fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, procurando homologar los requerimientos y estandarización de los aspectos técnicos de cada bien, arrendamiento, servicio, obra pública y servicios relacionados con la misma, necesarios para las instituciones y autoridades encargadas de preservarla Seguridad Nacional;

- b) Integrar un registro general de proveedores y contratistas de Seguridad Nacional, que concentre la información sobre el nombre, denominación o razón social, domicilio, personalidad jurídica de los representantes o apoderados; experiencia en el sector; bienes, arrendamientos o servicios que comercializan; obra pública y servicios relacionados con la misma que prestan; antecedentes de incumplimiento; instalaciones; certificados de calidad; antigüedad como proveedor, y demás aspectos pertinentes para garantizar su capacidad de respuesta, evaluar su solvencia técnica y económica, así como su capacidad para cumplir en tiempo y forma las prestaciones contractuales;
- c) Integrar un registro de precios de referencia de los bienes, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma en materia de Seguridad Nacional, que concentre cotizaciones actualizadas de los diferentes bienes, arrendamientos y servicios requeridos, remitidas a las propias instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional por las personas físicas o morales incluidas en el registro general de proveedores y contratistas antes citado;
- d) Mantener actualizado el catálogo de bienes muebles, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, así como los datos de los registros de proveedores y contratistas de Seguridad Nacional y de precios de referencia antes indicados;
- e) Proporcionar a las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional la información que se le requiera para facilitar, cuando así les convenga, las contrataciones consolidadas que permitan adquirir bienes, arrendamientos, servicios, obra pública o servicios relacionados con la misma estandarizados a mejores precios;
- f) Instruir al Secretario en todo lo necesario para lo previsto en los incisos a) a e) anteriores;
- g) Informar, a través de su Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional respecto de las acciones realizadas en cumplimiento a las funciones encomendadas, y
- h) Las demás que sean necesarias para cumplir con sus facultades.

DÉCIMA PRIMERA.- Las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, podrán acceder a la información contenida en la base de datos que establezca el Secretario, a efecto de que pueda ser utilizada como investigación de mercado y/o de precios, prevista en diversas disposiciones de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus Reglamentos para la elaboración del escrito previsto en los artículos 40, segundo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 71 de su Reglamento así como 41, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 73 de su Reglamento, para el dictamen simplificado de procedencia de excepción a la licitación pública a que se refieren los artículos 41, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 42, fracción IV, de la Ley de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con las Mismas, mismos que tienen por objeto acreditar que el procedimiento se funda y motiva en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Los procedimientos de contratación se llevarán a cabo en los términos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y sus Reglamentos.

Por causa de lo expuesto, y con la finalidad de tener la posibilidad de realizar un análisis del procedimiento seguido para ingresar a la citada base de datos, se requirió a la SFP, a través de la solicitud de acceso a la información con número de folio 0002700041116, la siguiente información pública:

- 1) Formatos y procedimientos para autorizar proveedores en la base de datos del Consejo de Seguridad Nacional a que alude el Art. 72 fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Lo anterior con base en la Primera, Quinta y Décimo Primera de las Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional...

...

A lo anterior, la citada Dependencia respondió:

Al efecto, y con apoyo en lo previsto en los artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en observancia de lo dispuesto en los diversos 2, 5 y 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se hace del conocimiento del solicitante que:

Este sujeto obligado desahogo el procedimiento de búsqueda, dando atención al respecto la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, quien señaló que a partir de mayo de 2013 se dieron por concluidos los trabajos de Comité Técnico de Seguridad Nacional, razón por la que ha quedado sin efectos el Registro General de Proveedores de Seguridad Nacional, lo que se hace del conocimiento del solicitante para los efectos conducentes.

Esta Unidad de Enlace hace del conocimiento del peticionario que en el mismo sentido se atendieron los folios: 0002700275315, 0002700246015, 0002700177315, y cuyos reportes se encuentran disponibles en el Infomex en el folio correspondiente.

La respuesta proporcionada por la SFP deja en manifiesto la evasión realizada por esa Dependencia con el fin de no proporcionar la información que le fue requerida, pues señala que los trabajos del Comité Técnico de Seguridad Nacional concluyeron en mayo de 2013, lo cual no atiende de ninguna manera a lo solicitado.

En virtud de lo anterior, se interpuso un recurso de revisión¹⁵ ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI), el cual resolvió revocar la respuesta de la SFP, instruyéndolo a:

...este Instituto determina procedente REVOCAR la respuesta de la Secretaría de la Función Pública, y se le instruye a efecto de que realice una nueva búsqueda exhaustiva de la información solicitada en todas las unidades administrativas competentes para conocer de la misma, en la que no podrá omitir a la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, con la finalidad de que localice y entregue a la particular, la información relativa a los formatos y procedimientos para autorizar proveedores en la base de datos del Consejo de Seguridad Nacional, así como con el Catálogo Multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad Nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios, que eran utilizados previo a la culminación de sus trabajos.

En este sentido, la SFP, a través de un Acta de su Comité de Transparencia con fecha 28 de junio de 2016, dio cumplimiento a la resolución del INAI en los siguientes términos:

...
PRIMERO.- Se confirma la inexistencia de la información solicitada, conforme lo comunicado por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, en términos de lo señalado en el Considerando Segundo de la presente determinación.

SEGUNDO - Se sugiere al peticionario dirija su petición a la Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Federación, así como a la Unidad de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, en la forma y términos señalados en el Considerando Tercero de la presente resolución.

...

Es decir, la SFP vuelve a negar el acceso a la información ordenado por el INAI, de manera que cae en pleno incumplimiento de la resolución del recurso de revisión RDA 1911/16. En razón de ello, se solicita a la Dirección de Cumplimientos del INAI ejercer sus atribuciones y garantizar el cumplimiento de la resolución en comento, lo que al día 15 de septiembre de 2016 no ha sucedido.

¹⁵ Número de Expediente: RDA 1911/16, cuya resolución se encuentra visible públicamente a través del sitio web: <www.inai.org.mx>.

Por lo tanto, es patente la importancia de este tema para la APF. Se está corroborando un claro conculcamiento de derechos fundamentales y derechos humanos por parte de los servidores públicos de la SFP, lo que es grave en sí mismo, y más al tratarse de la Dependencia que precisamente debe de garantizar que los servidores públicos se desempeñen bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que alude el art. 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este contexto, se asume que la negativa de los servidores públicos a proporcionar la información solicitada puede tener las siguientes causas:

- a) La información efectivamente no existe y fue destruida por algún servidor público encargado de custodiarla en términos de la Ley Federal de Archivos, Reglamento Interior de la SFP y demás normatividad aplicable, lo cual implica responsabilidades administrativas y penales.
- b) Está en el interés personal de servidores públicos de esa Dependencia que la información no sea del dominio público por razones desconocidas pero que violan derechos fundamentales y derechos humanos, lo que conlleva responsabilidades administrativas.

Como conclusión, la ciudadanía no puede conocer cuáles son los criterios para que las empresas sean registradas en el citado Catálogo de Proveedores, como tampoco saber el contenido de la normatividad que rige la materia de contrataciones públicas en cuanto a seguridad pública y nacional, lo que genera evidente desconfianza y conclusiones de corrupción en las contrataciones públicas.

3.3. La normatividad desconocida en los procedimientos de contratación por adjudicación directa en materia de seguridad pública y nacional.

Existen normas¹⁶ interrelacionadas con los procedimientos de contratación por adjudicación directa en materia de seguridad pública y nacional en la

¹⁶ Las normas autorizadas por la SFP y la SHCP con fundamento en el art. 210 de la RLFPRH; y el "Catálogo Multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad

Administración Pública Federal que no son del conocimiento público¹⁷. Como resultado del trabajo de investigación hecho para la realización de esta tesina, se puede suponer que la causa de la secrecía es el desconocimiento de la correcta aplicación de la reserva de información pública, así como la resistencia natural de los servidores públicos a proporcionar información en temas que involucran un alto grado de discrecionalidad y recursos económicos. Lo anterior pese a que, considerando lo dispuesto por el art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), fracción XIV, vigente al momento de realizar las solicitudes de acceso a la información pública soporte de este título, deberían de haber estado disponibles en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de los sujetos obligados de la LFTAIPG, al tener aplicación general y carecer de información reservada o confidencial en su contenido, máxime de la contribución que generaría para la rendición de cuentas.

En ese universo normativo de dimensión desconocida, se encontraban: a) las normas autorizadas con fundamento en el art. 210 del RLFPRH¹⁸; y b) Catálogo Multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad Nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios¹⁹.

Nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios", aprobado por el Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.

¹⁷ Se concluye lo anterior porque estas no se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación, ni en ningún otro lugar disponible para consulta del público en general. Esto con excepción de la norma del art. 210 de la LFPRH, autorizada para la SFP, que fue publicada en el POT de esta Dependencia, como resultado del cumplimiento a la resolución emitida por el IFAI con motivo del recurso de revisión interpuesto para obtener el acceso de la normas autorizadas por esa Dependencia con fundamento en el art. 210 del RLFPRH.

¹⁸ Obtenidas para la elaboración de este trabajo a través de solicitudes de acceso a la información y posterior recurso de revisión ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Lo anterior, ante la negativa a otorgarlas por parte de las Dependencias encargadas de su aprobación: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien se declaró incompetente (cuando claramente no lo es en términos del citado art. 210), y dirigió al suscrito a la Secretaría de la Función Pública (SFP), donde esta última contestó que las normas se encontraban reservadas en su totalidad porque su difusión comprometía la seguridad pública y nacional.

¹⁹ En espera del cumplimiento de la Resolución del Recurso de Revisión RDA 1911/16 mediante el cual el INAI instruye a la SFP a realizar su búsqueda y entregar las mismas.

3.3.1. Las normas del Art. 210 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH)

El art. 210 del RLFPRH establece:

Artículo 210. El ejercicio de las partidas para gastos de seguridad pública y nacional del Clasificador por objeto del gasto, con base en las cuales se realizan actividades oficiales en materia de seguridad pública y nacional, incluidas las relacionadas con investigaciones especiales y acciones policiales especiales, se apegarán a lo siguiente:

- I. Se requiere la autorización de la Secretaría, con base en lo establecido en la fracción III de este artículo;
- II. El responsable del ejercicio de los recursos a que se refiere este artículo es el titular de la dependencia de que se trate, por conducto del Oficial Mayor, o su equivalente, o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia delegue la facultad respectiva. Las erogaciones específicas sólo procederán cuando se cuente con la autorización previa y por escrito del Oficial Mayor, o su equivalente, o, en su caso, de los servidores públicos en quienes el titular de la dependencia, delegue la facultad respectiva, debiéndose llevar un registro preciso de las entradas y salidas de recursos;
- III. Será responsabilidad del titular de la dependencia, establecer la normativa relativa a los procedimientos y controles administrativos internos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley y en este Reglamento, así como definir en sus procedimientos de manera específica y detallada el universo de tipos de gastos y las actividades que se podrán cubrir. El universo de tipos de gastos incluirá únicamente erogaciones especiales que corresponden a dichas partidas para la realización de actividades y acciones que implican invariablemente riesgo, urgencia o confidencialidad. La normativa y procedimientos a que se refiere el párrafo anterior deberán contar con la autorización de la Secretaría y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de su congruencia con las disposiciones generales aplicables, a efecto de que se puedan realizar erogaciones con cargo a dichas partidas;
- IV. Exclusivamente se podrán efectuar las erogaciones especiales por concepto de seguridad pública y nacional a que se refiere este Capítulo con cargo a las partidas correspondientes para gastos de seguridad pública y nacional del Clasificador por objeto del gasto, de acuerdo con el universo de tipos de gastos y actividades a que se refiere la fracción anterior, cuya realización implique invariablemente riesgo, urgencia o confidencialidad en cumplimiento de funciones y actividades oficiales. Estos recursos en ningún caso se podrán traspasar a otras partidas del Clasificador por objeto del gasto;
- V. Será responsabilidad del Oficial Mayor o su equivalente, o del servidor público en quien el titular de la dependencia delegue la facultad respectiva recabar y custodiar la documentación comprobatoria y los informes relativos a las erogaciones cubiertas o, en su defecto, acreditarlas mediante acta circunstanciada ante la presencia de dos testigos, en donde se señalen los motivos y el monto de la erogación. En los órganos administrativos desconcentrados, la responsabilidad recaerá en el servidor público responsable de la administración de los recursos o en el funcionario que designe el titular de la dependencia, y
- VI. Las dependencias que cuenten con autorización para efectuar estas erogaciones reportarán su ejercicio dentro de los informes que se presenten a la Secretaría para la integración de los informes trimestrales que se entregan a la Cámara de Diputados conforme al Título Sexto de la Ley.

Considerando lo anterior, se transcribe la descripción de las partidas relacionadas con los citados gastos establecidos en el COGAPF:

337 SERVICIOS DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD. Asignaciones destinadas a la realización de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema. Incluye los recursos para la contratación temporal de personas y la adquisición de materiales y servicios necesarios para tales efectos. En ningún caso se podrán sufragar con cargo a esta partida, erogaciones previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este clasificador cuando corresponda a programas, investigaciones, acciones y actividades diferentes de los especiales sujetos a esta partida.

33701 GASTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL. Asignaciones destinadas a la realización de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia o confidencialidad. Incluye los recursos para la contratación temporal de personas y la adquisición de materiales y servicios necesarios para tales efectos. En ningún caso se podrán sufragar con cargo a esta partida, erogaciones previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este Clasificador cuando corresponda a programas, investigaciones, acciones y actividades diferentes de los especiales sujetos a esta partida.

33702 GASTOS EN ACTIVIDADES DE SEGURIDAD Y LOGÍSTICA DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos que realiza el Estado Mayor Presidencial en las actividades de seguridad y logística inherente al desarrollo de las giras y otros eventos oficiales en que participa el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Incluye los gastos por concepto de adquisición de materiales, suministros y la contratación de los servicios requeridos para la realización de los eventos presidenciales.

551 EQUIPO DE DEFENSA Y SEGURIDAD. Asignaciones destinadas a la adquisición de equipo y maquinaria para las funciones de defensa y seguridad pública y demás bienes muebles instrumentales de inversión, requeridos durante la ejecución de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, tales como: tanques, lanzacohetes, cañones, fusiles, pistolas, metralletas, morteros, lanza llamas, espadas, bayonetas, cargadores, cureñas, entre otros.

55101 MAQUINARIA Y EQUIPO DE DEFENSA Y SEGURIDAD PÚBLICA. Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de maquinaria y equipo propios para las funciones de defensa y seguridad pública. Comprende bienes tales como: tanques, lanzacohetes, cañones, fusiles, pistolas, metralletas, morteros, lanza llamas, espadas, bayonetas, cargadores, cureñas, entre otros.

55102 EQUIPO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL. Asignaciones destinadas a la adquisición de equipo y demás bienes muebles instrumentales de inversión, requeridos durante la ejecución de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, cuya realización implique riesgo, urgencia o confidencialidad extrema, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales. En ningún caso se podrán sufragar con cargo a esta partida las adquisiciones de bienes previstas en otros capítulos, conceptos y partidas de este Clasificador; incluidos los bienes muebles y equipo destinados a las actividades de

seguridad pública y nacional, distintos de los bienes requeridos para atender las actividades especiales señaladas en esta partida.

Las normas aprobadas por la SHCP y la SFP, y proporcionadas por esta última en cumplimiento al Recurso de Revisión RDA 482/12 interpuesto ante el IFAI, son las siguientes²⁰:

Institución	Denominación	No. de Fojas
Estado Mayor Presidencial	<i>Manuales de Normas y Procedimientos para el Manejo de las Partidas 3823 "Gastos de Seguridad Pública y Nacional", y 5802 "Equipo de Seguridad Pública y Nacional", incluyendo obra pública por administración directa, para garantizar la seguridad del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su entorno, aplicables a las actividades del Estado Mayor Presidencial.</i>	32
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	<i>Normativa que establece el control y el procedimiento interno para el ejercicio de los recursos presupuestarios con cargo a las partidas 3823 y 5802 en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional</i>	72
Servicio de Administración Tributaria	<i>Manual de Normas y Procedimientos de Gastos relacionados con Seguridad Pública Nacional del SAT</i>	46
Secretaría de la Defensa Nacional	<i>Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto de Seguridad Nacional en la SEDENA</i>	50
Secretaría de Marina	<i>Norma que Regula el Ejercicio de los Recursos Presupuestarios asignados en las partidas 3823 "Gastos de Seguridad Pública y Nacional" y 5802 "Equipo de Seguridad Pública y Nacional" del Clasificador por objeto del gasto, para la realización de Programas, Actividades y Acciones Oficiales de carácter estratégico, de la Secretaría de Marina-Armada de México.</i>	10
Procuraduría General de la República	<i>Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto de Seguridad Pública Nacional de la Procuraduría General de la República.</i>	87

²⁰ Se encuentran visibles en la siguiente dirección electrónica: <<https://es.scribd.com/collections/3705015/Marco-juridico-mexicano-de-las-partidas-de-gasto-en-materia-de-seguridad-publica-y-nacional>>.

Secretaría de la Función Pública	<i>Manual de Normas y Procedimientos para Gasto de Investigación Especial de la Secretaría de la Función Pública.</i>	50
Policía Federal	<i>Norma para el Ejercicio de la Partida 4310 "Transferencia para Gastos de Seguridad Pública y Nacional, en la Policía Federal Preventiva.</i>	28
Prevención y Readaptación Social	<i>Norma para el Ejercicio de la Partida 4310 "Transferencia para Gastos de Seguridad Pública y Nacional, por parte del Órgano Administrativo Desconcentrado, Prevención y Readaptación Social.</i>	35

De la lectura de dichas normas se advierte que algunas de sus disposiciones son contrarias al espíritu de las leyes reglamentarias, ya que permiten la ausencia de documentación comprobatoria y no determinan de forma clara el universo de gastos. Ejemplo de lo anterior es la norma correspondiente al Estado Mayor Presidencial, que contempla la realización de obra pública al amparo de estas partidas, y la compra de inmuebles, lo cual extralimita los límites conceptuales establecidos en las partidas objeto de esta normatividad establecidas en el COGAPF.

De igual manera, la SFP cuenta con una norma autorizada en esta materia para combate a la corrupción, lo cual resulta forzado, ya que esa Dependencia no realiza actividades sustantivas en materia de seguridad pública y nacional, por lo que, para aplicarla en combate anticorrupción y autorizar su uso a esta Dependencia, parece fuera del concepto original de estas partidas.

3.3.2. Otras normas o criterios desconocidos: Catálogo Multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad Nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios.

Se sabe²¹ que en algún momento existió (¿o existe?) un Catálogo Multiusuario para los entes públicos que forman parte del Comité Técnico de Seguridad Nacional para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios, el cual operaba presumiblemente dando prerrogativas para la Entidades y Dependencias que lo

²¹ Recurso de Revisión RDA 1911/16, resuelto por el INAI.

conocieran y pudieran invocarlo en algún procedimiento de contratación por adjudicación directa que implicara un riesgo para la seguridad pública o nacional, a criterio del servidor público del área requirente para la contratación de bienes muebles, arrendamientos y/o servicios²².

4. Análisis de una contratación al amparo de las partidas de gastos en seguridad pública y nacional

A continuación, se analizará una contratación observada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)²³, al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), de la Secretaría de Gobernación, donde se usaron citadas partidas, utilizando para ello el marco jurídico aplicable, el cual incluye la normatividad autorizada al OADPRS para el ejercicio de estas partidas²⁴.

Sobre el particular, el primer detalle que llama la atención es que la normatividad aprobada por la SHCP y la SFP para el OADPRS no ha sido actualizada en once años, según la fecha de registro que aparece en ese documento. Por esta razón es que la normatividad aprobada al OADPRS hace alusión a la antigua partida 4310, vigente en ese entonces.

En seguida, y con la finalidad de facilitar su exposición, se muestra una tabla que contiene el resto de las observaciones realizadas para esta contratación²⁵:

“Diseño, suministro, instalación, puesta a punto y capacitación de un sistema de control de acceso y asistencia, en CEFERESO 1, 2 y 3”.

²² Se presume con base en lo señalado por la Auditoría Superior de la Federación, en el documento electrónico visible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0057_a.pdf>.

²³ Los resultados de la auditoría se encuentran visibles en el documento electrónico PDF ubicado en la siguiente dirección electrónica: 26 Sep. 2016 <www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2009i/Tomos/Tomo2/2009_0318_aa.pdf>, y se trata de lo relativo al Contrato OADPRS/DGA/A/112/2009, empresa: CÓDIGO EMPRESARIAL, S.A. DE C.V., objeto: diseño, suministro, instalación, puesta a punto y capacitación de un sistema de control de acceso y asistencia, en CEFERESO 1, 2 y 3.

²⁴ La normatividad en comento se encuentra públicamente disponible a través del siguiente link: <<http://es.scribd.com/doc/122711349/Prs>>.

²⁵ Los documentos que integran el expediente de la contratación en comento, y que fueron obtenidos del OADPRS en versión pública en atención a la solicitud de acceso a la información Pública con número de folio: 3670000008114, se encuentran visibles en la siguiente dirección electrónica: <www.scribd.com/document/325444055/V-P-Expediente-de-Contratacion-Partida-5802>.

Fecha del documento	Documentos	Folios	Observaciones
10/11/2009	Solicitud para pago de anticipo al proveedor.	001	Se solicita el anticipo antes de la investigación de mercado y el oficio de adjudicación.
11/11/2009	Invitación a la empresa "Código Empresarial, S.A. de C.V." ganadora.	002-072	Solo existe una cotización, la de la empresa ganadora, aún y cuando de la justificación se desprende que hubo más invitaciones.
12/11/2009	Cotización Proveedor.	190-251	La cotización del proveedor señala el nombre de dos empresas en su membrete, <i>Human Factor y Código Empresarial</i> , lo cual resulta extraño.
SIN FECHA	Evaluación Técnica de Código Empresarial, S.A. de C.V. (OADPRS).	073-107	El documento se encuentra prácticamente totalmente testado, el sujeto obligado debió haber reservado la información en caso de ser aplicable y no remitir las hojas en negro.
11/11/2009	Dictamen Técnico (SSP).	108-189	El documento se encuentra prácticamente totalmente testado, el sujeto obligado debió haber reservado la información en caso de ser aplicable y no remitir las hojas en negro. Fechado 11/11/09.
12/11/2009	Justificación.	252-268	Señala en su apartado investigación de mercado que aparentemente se obtuvieron más de una cotización, sin embargo reservan el nombre de la empresa ganadora como el de las otras invitadas y los montos, lo cual no tiene soporte jurídico.
12/11/2009	Requisición.	269-292	
13/11/2009	Oficio de Adjudicación.	293-294	Es un número BIS lo cual resulta relevante considerando lo señalado en el siguiente documento.
13/11/2009	Envío de documentación técnica posterior al fallo.	295-296	Es de resaltar que en este se menciona un oficio de adjudicación con diferente número al incluido en este expediente, posterior al fallo. No se puede saber el contenido de este documento se reservo información de más.
13/11/2009	Solicitud de Dictamen Jurídico.	297	Es el documento remitido por el área contratante a la unidad de asuntos jurídicos previo a la formalización del contrato. También señala que no se contaba con el oficio de suficiencia presupuestal.
13/11/2009	Dictamen Jurídico.	298-302	Es el documento que contiene las observaciones del área jurídica al proyecto de contrato del área contratante. Cabe resaltar que se hacen observaciones de fondo respecto a los documentos que le fueron enviados para la formalización del contrato entre los que se señalo no contar con oficios de liberación de inversión.
26/11/2009	Inicio de Trámite Oficio de Liberación de Inversión (OLI).	303	

27/11/2009	Contrato.	304- 387	El contrato señala que cuenta con los oficios de liberación de inversión, también señala que el oficio de adjudicación es el número BIS, así como se consideran devengados los recursos al momento de notificar la adjudicación lo anterior con fundamento en el artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 212 de su Reglamento. El contrato tiene una vigencia de 231 días posteriores a su suscripción lo que implica que se trata de una plurianualidad y se carece de dicha autorización.
18/12/2009	Oficio de Liberación de Inversión 1.	375- 380	
18/12/2009	Oficio de Liberación de Inversión 2.	381- 387	
06/01/2010	Addendum.	388- 390	Sube el 15% de I.V.A.

“Tabla de elaboración propia”.

Del análisis de esta contratación y de otras bajo el mismo esquema, la ASF estimó pertinente emitir la siguiente recomendación²⁶:

09-0-01100-02-0318-01-001.- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Función Pública, evalúe la conveniencia de delimitar tanto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las adquisiciones de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional, con el fin de evitar discrecionalidad en el uso de los recursos y tener certeza de que los recursos presupuestarios asignados, se administraron con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Esta recomendación, si bien es valiosa, no fue dirigida a los órganos que pueden arreglar de manera más expedita y eficaz la situación que se presenta en este tipo de contrataciones, las SHCP y SFP.

Como se ha mostrado en este trabajo, no se está ante lagunas de las leyes reglamentarias del 134 Constitucional, sino ante un problema de interpretación de reglamentos y otras normas de naturaleza interna que aprueban la SHCP y la SFP; y que ellas mismas, en su inacción, no contribuyen a normalizar, lo que deja en plena libertad a las Dependencias autorizadas para operar dichas partidas, así como a violaciones claras a los criterios constitucionales que deben regir la

²⁶ Ibid.

excepción al principio general de contrataciones públicas mediante el procedimiento de licitación pública.

Sobre esta contratación, la ASF también opinó que²⁷:

Con la revisión de... los contratos ... OADPRS/DGA/A/112/2009, correspondientes a la partida 5802 “Equipo de seguridad pública y nacional” por 460,765.6 miles de pesos, se constató la falta de evidencia de que las áreas requirentes realizaron un estudio de mercado, con el propósito de obtener las mejores condiciones para el Estado, situación que contraviene los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, en los cuales se debió fundar la selección del procedimiento, para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

²⁷ Ibid.

Conclusiones

Como se demostró en las secciones precedentes, lo que los investigadores, legisladores y algunos académicos erróneamente denominan “partidas secretas” no lo son en el sentido a que refiere la CPEUM en su art. 74 –fracción IV cuarto párrafo–, sino que se trata de las partidas presupuestarias establecidas por la SHCP para asignar y erogar recursos económicos que permitan realizar a las Dependencias de la APF “autorizadas para ello” los programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, para el cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia y confidencialidad extrema para las cuales solo pueden ser autorizadas a Dependencias con labores sustantivas en esas materias, y que cuentan con una norma para su ejercicio aprobada conjuntamente por la SFP y la SHCP, máxime de que las contrataciones al amparo de las mismas deben estar sujetas a las leyes reglamentarias del 134 Constitucional. Así mismo, se mostró que su ejercicio sí se encuentra sujeto a fiscalización, como lo prueba el caso citado de servidores públicos sancionados por el uso incorrecto de las mismas. No obstante lo anterior, también se apreció que falta mucha supervisión por parte de las Dependencias encargadas de la aprobación de las normas que permiten su uso, ya que no se verifica que las mismas se estén actualizando de manera armónica con las modificaciones que sufre el marco normativo de las contrataciones públicas y materias conexas. Claramente es este el caso de la norma aprobada para el OADPRS, que no ha tenido actualización en once años, de manera que está totalmente desfasada ante los cambios que han sufrido la LAASSP, LOPSRM y LFTAIP.

De igual manera, este trabajo demuestra que, a través del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública, un ciudadano puede fiscalizar las contrataciones administrativas al amparo de estas partidas, y exigir la entrega de los expedientes contractuales de contrataciones realizadas con cargo a las mismas, lo cual permite verificar que dichos procedimientos hayan sido efectuados conforme a derecho.

Bibliografía:

Libros y Artículos

- CASTRO ESTRADA, ALVARO, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, “El Contrato Administrativo y la Licitación Pública”, *Derecho & Sociedad*, Perú, vol. 44, 2015, pág. 75.
“La Contratación Administrativa en México”, en MORENO MOLINA, JOSE ANTONIO (ed.), *Contratos Públicos en España, Portugal y América Latina*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad S.A., 2011.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. México, Porrúa, 1993.

Legislación y Tratados

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglamento Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.