

FACULTAD LIBRE DE DERECHO DE MONTERREY
LICENCIATURA EN DERECHO



**INEFICIENCIA DE LA ADJUDICACIÓN DIRECTA COMO EXCEPCIÓN DE LA
LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
GERMÁN RAMÍREZ DE LA PEÑA

DR. MIGUEL OSWALDO ZÁRATE MARTÍNEZ
ASESOR DE FONDO

DR. JOSÉ FABIÁN RUIZ VALERIO
ASESOR DE FORMA

Ciudad Santa Catarina, Nuevo León

RESUMEN

La licitación pública es el procedimiento de contratación por excelencia, mientras que la adjudicación directa es su excepción. Este artículo tiene por objeto, además de mostrar el marco contextual y normativo de la contratación pública en México, exponer las prácticas corruptas dentro de este procedimiento, desde la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, hasta la determinación de la procedencia de la adjudicación directa, la cual, al ser utilizada de forma desmedida, provoca su ineficiencia y nos demuestra la carencia de ética pública de nuestros servidores públicos.

ABSTRACT

Public tendering is the procurement procedure par excellence, while direct awarding is the exception. This article aims, in addition to showing the contextual and regulatory framework of public procurement in Mexico, the corrupt practices within this procedure, from the preparation of the Federation's Expenditure Budget, to the determination of the origin of the direct award, which, when used in an excessive way, causes its inefficiency and shows us the lack of public ethics of our public servants.

Palabras clave: Contratación pública, licitación pública, adjudicación directa, presupuestación, corrupción.

Key words: Public contracting, public tendering, direct awarding, budgeting, corruption.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULOS	
I. ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
1. Antecedentes Históricos de la Contratación Pública	8
2. Aspectos Generales de la Contratación Pública	10
3. Etapas Preliminares de la Licitación Pública	14
i. Planeación	14
ii. Programación	16
iii. Presupuestación	17
a. Principios que Rigen el Presupuesto de Egresos	18
1. Principio de Universalidad	18
2. Principio de Exclusividad	19
3. Principio de Unidad	19
4. Principio de Previsión	19
5. Principio de Claridad	19
6. Principio de Especificación	20
7. Principio de Periodicidad	20
8. Principio de Publicidad	20
9. Principio de Exactitud	20
10. Principio de Especialidad	20
b. Sistema Presupuestario en México	21
1. Análisis del Ramo General	25
II. ASPECTOS GENERALES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
1. Aspectos Generales de la Licitación Pública en México	36

i.	Principios de la Licitación Pública	38
	a. Principio de Concurrencia de los Participantes	38
	b. Principio de Igualdad de los Particulares	38
	c. Principio de Publicidad	39
	d. Principio de Oposición o de Defensa de Intereses de los Particulares	40
	e. Principio de Protección al Medio Ambiente	40
ii.	Fases de la Licitación Pública	42
	a. Convocatoria o Invitación	42
	b. Junta de Aclaraciones	43
	c. Presentación y Apertura de Propuestas Técnicas	43
	d. Presentación y Apertura de Propuestas Económicas	44
	e. Fallo	44
2.	Excepciones de la Licitación Pública	45
i.	Adjudicación Directa	45
	a. Por tratarse de proveedor o contratista único	49
	b. Por tratarse de caso fortuito o fuerza mayor	49
	c. Por tratarse de fines militares o se ponga en riesgo la seguridad nacional o seguridad pública	50
	d. Por tratarse de marca determinada	51
	e. Por tratarse de mecanismo inusual de adquisición	51
	f. Por tratarse de servicios imprecisos	52
ii.	Uso Desmedido de la Adjudicación Directa	51
iii.	La Adjudicación Directa como Regla General	56
	a. Modificación al Presupuesto de Egresos de la Federación	56
	b. Facultades Discrecionales	57
3.	Servidores Públicos Sancionados por Violación al Procedimiento de Contratación Pública	61

III. ANTROPOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1.	Antropología de la Corrupción y su Impacto en el Procedimiento de Contratación Pública	65
i.	Significado de la Corrupción	65
ii.	Factores de Corrupción	67
	a. Facultades Discrecionales	68
	b. Debilidad Institucional	69
	c. Impunidad	70
	d. Ignorancia Moral y Ética Pública	70
iii.	Recomendaciones	71
	a. Reglas de Operación en el Ramo General 23	72
	b. Eliminación de Supuestos para la Procedencia de la Adjudicación Directa	73
	c. Enseñanza de la Ética Pública	74
	1. Educación Familiar	75
	2. Educación Básica	76
	3. Formación Profesional	76
	4. Reclutamiento y Selección de Servidores Públicos	76
	5. Desempeño Laboral	77

IV. CONCLUSIONES

79

BIBLIOGRAFÍA

83

INTRODUCCIÓN

Ante la imposibilidad del Estado para satisfacer todas las necesidades de los gobernados, éste se ve obligado a entablar relaciones jurídicas con particulares a través de contratos públicos.

Por este motivo, es que en nuestra Carta Magna se establece el procedimiento de contratación pública en su artículo 134, en el que se estipula que toda adquisición, arrendamiento, enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y ejecución de obras deberá realizarse a través de licitación pública, misma de la que se elegirá al cocontratante que presente la propuesta que garantice las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Existen circunstancias en las que el proceso de la licitación no resulta ser el más idóneo para garantizar las condiciones establecidas anteriormente, por lo que el precepto recién citado, reconoce la existencia de otros mecanismos de asignación de contratos para cumplir con tales objetivos, entre los que para efectos de la presente investigación nos abocaremos exclusivamente al denominado adjudicación directa.

La contratación pública comprende el uso de recursos públicos por lo que es indispensable que estos se administren con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados como lo marca el precepto ya citado. En este sentido, al incluirse un gasto económico, existe un amplio margen que posibilita dar lugar a la corrupción en este procedimiento.

Este fenómeno perjudica tanto la etapa en la que se determina la procedencia de la adjudicación directa, como en la que se programa el destino de recursos para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que, para demostrar el grado de afectación, este estudio cuenta con tres ejes principales. El primero versa sobre un análisis de la presupuestación como etapa preliminar de la contratación, para precisar su forma de operar e identificar la existencia de prácticas corruptas en la fase de modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

El segundo eje, incluye una explicación detallada de la naturaleza jurídica de la adjudicación directa y la exposición de datos recopilados del sistema electrónico CompraNet en los que se muestran el número de contratos asignados por parte de la Administración Pública en los años 2018-2021 a través de los distintos procedimientos de contratación. Esto último, con el objetivo de demostrar el uso desmedido de la excepción mencionada, su impacto en el ámbito normativo, la relación existente con la etapa de presupuestación y su ineficiencia.

Como tercer y último eje, abordaremos el fenómeno de la corrupción desde un punto de vista jurídico y otro antropológico, para con esto explicar cómo ambos se encuentran inmersos en el procedimiento de contratación pública y cómo diversos factores detonantes provocan la errónea gestión de recursos, la ineficiencia de la adjudicación directa y demuestran la falta de ética pública.

Capítulo I

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El origen de la contratación pública en México, proviene de la reforma realizada al artículo 134 constitucional el 5 de febrero de 1917, la cual, derivó de la celebración de la 61a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente el jueves 25 de enero de 1917. En dicho precepto, se hizo alusión por primera vez a este procedimiento, acotando su contenido a ejecución de obras públicas y quedando de la siguiente forma:

“Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrados, que será abierto en junta pública”.

Fue hasta el año 1982¹ que el artículo sufrió una reforma, en la cual se establecieron principios respecto a la utilización de recursos por parte de la Administración Pública Federal, y se elevaron a rango constitucional las adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza; además, se introdujo el procedimiento de licitación pública como medio de asignación de contratos al igual que requisitos para garantizar las mejores condiciones para el Estado.

Asimismo, se determinó la responsabilidad de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de dichas bases y de los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. Finalmente, se introdujeron procedimientos excepcionales a la licitación pública.²

“Artículo 134. 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 enajenación 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

¹ Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo (Estados Unidos Mexicanos). Gaceta del Gobierno Diciembre 28, 1982. Disponible en: Diario Oficial <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf> (Consulta: Agosto 24, 2021)

² Vargas Cifuentes, Manuel. **El artículo 134 constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado**. 1ª ed. México, Editorial UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1991

públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

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

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

En la reforma efectuada en el año 2007³, se adicionaron dos párrafos, en los que se estableció una limitación en materia electoral y, por otro lado, la imparcialidad con la que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios debían aplicar los recursos públicos.

En la reforma del año 2008⁴, en el ámbito del manejo de recursos económicos que corresponden al primer párrafo, se añadieron los principios de economía y transparencia. Asimismo, se establecieron instancias técnicas con el objetivo de evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos.

Finalmente, la última reforma, realizada en el año 2016⁵, no hubo una modificación sustancial a los párrafos reguladores del manejo de recursos económicos, de contratación pública y de materia electoral, por lo que el artículo 134 quedó plasmado de la siguiente manera.

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos

3 Decreto que reforma los artículos 60, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo(Estados Unidos Mexicanos). Gaceta del Gobierno Noviembre 13, 2007. Disponible en: Diario Oficial < http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf > (Consulta: Agosto 24, 2021)

4 Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo(Estados Unidos Mexicanos). Gaceta del Gobierno Mayo 7, 2008. Disponible en: Diario Oficial <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08_ima.pdf> (Consulta: Agosto 24, 2021)

5 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo(Estados Unidos Mexicanos). Gaceta del Gobierno Enero 29, 2016. Disponible en: Diario Oficial <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf> (Consulta: Agosto 24, 2021)

presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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 las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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”.

De las cuatro reformas que se realizaron al artículo 134 de nuestra Carta Magna, solamente una de estas comprendió la modificación al procedimiento de contratación pública, ya que en las tres restantes se efectuó una alteración a los párrafos que engloba a la materia electoral y la gestión de recursos públicos.

2. Aspectos Generales de la Contratación Pública

Para comenzar, por contratación pública:

“Entendemos por Contratación de carácter público como el procedimiento a través del cual un Ente que pertenece al ámbito público selecciona a una persona, con

independencia de que sea física o jurídica, para que lleve a cabo la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o, en su defecto, el suministro de un bien, todo ello destinado a la satisfacción de una finalidad pública.”⁶

De lo anterior se colige que la contratación pública, es un procedimiento mediante el cual una entidad o dependencia perteneciente a la Administración Pública Federal, selecciona a una persona física o moral, para que lleve a cabo la ejecución de una obra, la adquisición de un bien, el arrendamiento, y/o la enajenación de todo tipo de bienes o prestación de servicios.

Este tipo de procedimientos de contratación, se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en dos ordenamientos federales: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, incluyendo sus reglamentos, elaborados por la Secretaría de la Función Pública y expedidos por el presidente de la República. Para efectos de la presente investigación, abordaremos exclusivamente lo dispuesto en la segunda legislación.

Respecto a la previsión de dichos actos jurídicos en nuestra Carta Magna, el artículo 134 señala primeramente la forma en que se administrarán los recursos económicos y, posteriormente hace alusión a la manera en que se asignarán los contratos administrativos, sus excepciones, las bases a las que se sujetarán el manejo de los recursos aludidos y la responsabilidad de los servidores públicos. Dicho precepto dice a la letra:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinado

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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

⁶ Autor. *¿Qué es la contratación pública?*, Noviembre, 2016. Disponible en línea: **Blog Derecho y Asesoría Legal**. <<https://www.misabogados.com.co/blog/que-es-la-contratacion-publica>> (Consulta: Agosto 29, 2021).

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 las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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... ”.

El primer párrafo del artículo citado, hace referencia a la administración de los recursos públicos que dispongan las entidades mencionadas, estableciendo como parámetros diversos principios acordes con la doctrina jurídica, que se definen en la siguiente numerología: Primero, por eficacia entendemos el propósito de alcanzar el efecto jurídico que se espera o desea, proporcionando a los administrados la garantía de una adecuada gestión pública, otorgándoles a su vez, la facultad de exigir su cumplimiento; Segundo, el principio de economía implica, evitar actuaciones innecesarias que tengan la pretensión de dilatar el procedimiento; Tercero, la transparencia versa en que la Administración Pública y su actuar se encuentren a la vista y disposición de todos los ciudadanos⁷; Cuarto, la eficiencia significa que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre la finalidad para el cual se programó y destinó; Quinto, la honradez se refiere a que el gasto público no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado⁸.

⁷ Mazano Ortega, Rafael Alejandro. **Licitación Pública**. 2ª ed. México, Porrúa. 2019.

⁸ **Gasto público. El artículo 134 de la constitución política de los estados unidos mexicanos eleva a rango constitucional los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en esta materia.** Tesis Aislada. Controversia constitucional. Primera Sala. (SJF: 9ª, Septiembre, 2009, p. 2712). Disponible en línea: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd9df80000&Apendice=10000000000000&Expresion=Gasto%2520publico.%2520el%2520articulo%2520134%2520de%2520la%2520constitucion&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=6&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=166422&Hit=4&IDs=2017440,2016421,2013406,166422,187083,255830&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=>> (Consulta: Octubre 15, 2020).

El segundo párrafo del precepto señalado, hace referencia a la revisión de la cuenta pública, la cual tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera del año anterior, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Esta revisión es realizada por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, que, de igual manera, y acorde con el artículo 79 de la CPEUM, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.

El artículo 49 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala:

“Artículo 49.- Si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:

I. Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones.”

Los individuos que pueden incurrir en esta responsabilidad son servidores públicos y particulares, ya sean personas físicas o morales, cuando por sus acciones u omisiones causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, tiene como consecuencia resarcir el monto correspondiente a la afectación ocasionada a alguna de los organismos mencionados.

El artículo 52 del mismo ordenamiento indica que las indemnizaciones y sanciones pecuniarias se constituirán en primer término, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona

física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

Lo anterior implica, que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con facultades de fiscalizar los procedimientos de contratación pública y, en su caso, fincar responsabilidades resarcitorias en contra de los servidores públicos y particulares que ocasionaron una afectación al erario público o al patrimonio de entes públicos federales y entidades paraestatales.

El tercer párrafo del ordenamiento constitucional 134, como se ya se mencionó, refiere la forma en que se adjudicarán los contratos administrativos cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y enajenación de todo tipo de bienes, la cual, será a través de licitaciones públicas con la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, mismas que más adelante se abordarán a detalle.

En relación con la licitación pública como un medio de contratación, es importante aclarar que dicho procedimiento corresponde a una de las etapas de la contratación pública. No obstante, para efectos de dilucidar la consistencia de este tipo de actos, es necesario abundar sobre las fases preliminares a licitación, las cuales, se abordarán en los párrafos subsecuentes.

Finalmente, es importante mencionar que este precepto constitucional es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública Federal, a los órganos autónomos, al Poder Judicial de la Federación y al Poder Legislativo en razón de la utilización de los recursos federales, mismos que deben administrarse de conformidad con los principios arriba indicados.

3. Etapas Preliminares de la Licitación Pública

i. Planeación

El artículo 26 de la CPEUM, señala que el Estado tiene la obligación de organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y establece que *“Es un conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal,*

y entre éstas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades estatales y municipales... ”⁹. Esto significa que el Ejecutivo Federal, al ser el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo para posteriormente enviárselo a la Cámara de Diputados para su aprobación, debe recoger las aspiraciones y metas de dichos sujetos e incorporarlas a este documento. Por lo que, el artículo 26 de la ley, al establecer que la planeación deberá ser democrática y deliberativa, faculta al Ejecutivo Federal para que establezca procedimientos de participación y consulta popular el SNPD y formule convenios con los órganos constitucionales autónomos y entidades federativas para que con ello puedan presentar las propuestas que estimen pertinentes.

Ahora bien, la primera etapa preliminar de la licitación pública, versa sobre la Planeación Nacional de Desarrollo, misma que se encuentra definida en el artículo 3 de la Ley de Planeación como el:

“Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

Aunado a lo anterior, el artículo primero del mismo ordenamiento, señala que toda actividad de la Administración Pública Federal, debe encauzarse en función a dicho Plan, mismo que tiene incorporado programas sectoriales, especiales, institucionales, regionales y los anuales que establecen metas para avanzar en cada ejercicio fiscal.

Ya que en el Plan se establecen las metas, prioridades y estrategias de la administración pública en un periodo determinado, los artículos 21 y 21 BIS de la Ley de Planeación, determinan que su vigencia no excederá del periodo constitucional del presidente. No obstante, éste deberá de contener consideraciones y proyecciones de por lo menos 20 años, para lo cual se tomará en consideración los objetivos generales a largo plazo que establezcan los tratados internacionales y leyes federales. Lo anterior, con la finalidad de impulsar de forma continua la productividad, competitividad y la implementación de una política nacional de fomento económico.

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. **El sistema Nacional de Planeación Democrática: Principios y Organización**. México, 1982.

Finalmente, en cuestión a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la etapa de planeación, al igual que las relativas a la de programación y presupuestación, se encuentran previstas en los artículos 18-15, de los cuales cabe destacar que las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Fiscalía General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las entidades federativas y municipios con cargo total o parcial a recursos federales, deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

ii. Programación.

Siguiendo los planteamientos del autor Christian Meade Hervert, en su obra denominada Licitación Pública y Medios de Defensa, en relación con la fase preliminar de este procedimiento conocido como programación, expresa lo siguiente:

*“La programación constituye un elemento fundamental dentro del proceso de la planeación, ya que es el método a través del cual se definen estructuras, **metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios** para el logro de los objetivos de mediano y largo plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, que se concreta mediante la programación presupuestaria y que considera las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional”¹⁰*

De tal modo, el artículo 22 de la Ley de Planeación establece que el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados, mismos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, serán obligatorios para las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Hecha esta salvedad, los artículos 23, 24, 25 y 26 señalan las razones fundamentales que caracterizan a los programas aludidos, mismos que se muestran a continuación:

*“Artículo 23.- Los **programas sectoriales** se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo,*

¹⁰ Meade Hervert, Christian. **Licitación Pública y Medios de Defensa**. 1ª. México, Porrúa. 2002.

estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”.

*Artículo 24.- Los **programas institucionales** se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán a lo previsto en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto, en lo conducente, por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, en su caso, por las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento.*

*Artículo 25.- Los **programas regionales** se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.*

*Artículo 26.- Los **programas especiales** se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas”.*

De acuerdo con el artículo 26 Bis, los programas mencionados deberán contar con diversos elementos, tales como un diagnóstico general sobre la problemática que se planea atender con el programa, los objetivos específicos, mismos que deberán estar alineados con las estrategias correspondientes al plan, las estrategias para ejecutar acciones que permitan lograr la finalidad prevista en el programa, la dependencia o entidad responsables de la ejecución de dichas acciones etc.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, hacen referencia a los programas anuales, los cuales, contienen información sobre la programación de contratación anual de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como también la descripción y montos de los bienes, arrendamientos y servicios que pretendan contratar.

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir que la programación – presupuestación comprenden las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, prioridades y metas comprendidas en los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo por lo que, además, engloba las previsiones de gasto para lograr las actividades mencionadas.

iii. Presupuestación.

De acuerdo con el autor, Jorge Fernández Ruiz y para efectos de este estudio, por presupuesto entendemos “*el cálculo anticipado del importe del costo de una obra, o de los gastos de la administración pública y, en general, del Estado, del municipio o de otra institución*”.¹¹ Esto, debido a que el presupuesto implica una simple previsión de las futuras erogaciones del gobierno, mientras que la estimación de sus ingresos y su regulación se encuentran previstos en la Ley de Ingresos.

Por otro lado, el autor Rubén Jaime Flores Medina expresa que presupuesto puede ser definido como “*la expresión financiera-contable, que sirve para apoyar la ejecución de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, según los Criterios Generales de Política Económica que establezca el Titular del Poder Ejecutivo*”¹².

De las definiciones citadas y derivado de una comparación, podemos inferir que ambas recogen un significado distinto, pero que se complementa, puesto que el presupuesto comprende un cálculo anticipado sobre el costo de una obra o gastos de la administración pública federal, que deriva de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Titular del Poder Ejecutivo y que tiene por objeto ejecutar los planes previstos en los programas ya abordados.

a. Principios que Rigen el Presupuesto de Egresos

Ahora bien, siguiendo los planteamientos de la Cámara de Diputados a través de la Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis¹³, existen diversos principios dentro la teoría de los presupuestos, entre los cuales se encuentran:

1. Principio de Universalidad

Por universalidad, entendemos que todo lo que pueda ser considerado materia de presupuestación debe de estar incluido en el Presupuesto de Egresos. Esto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo Contratos**. 4ª ed. México, Porrúa. 2016.

¹² Flores Medina, Rubén Jaime. **Gasto Público y Contro de Corrupción**. 1ª ed. México, Tirant lo Blanch. 2019.

¹³ **Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis**. Disponible en línea: Diputados.gob <<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>> (Consulta: Nov. 07, 2020).

cual, dice a la letra que *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”*.

2. Principio de Exclusividad

La exclusividad abarca dos puntos. El primero, versa sobre la facultad que tiene la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos; El segundo, consiste en que, en la ley anual de presupuesto, no se incluyan otros asuntos que no se refieran a los gastos del Estado.

Es importante destacar que tanto el principio de exclusividad como el de universalidad tienen la finalidad de precisar los límites y mantener la claridad del presupuesto.

3. Principio de Unidad

Este principio implica que todo lo contenido en el presupuesto debe plasmarse en un solo documento, a diferencia de otros países como España, ya que optan por emitir junto a la ley de presupuesto de egresos, otras llamadas acompañamientos, las cuales, provocan la reforma de diversos ordenamientos que tienen que ver con el cumplimiento del contenido presupuestario aprobado.

4. Principio de Previsión

Significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado previo a su entrada en vigor.

5. Principio de Claridad

Tiene por objeto que el documento relativo al presupuesto, sea redactado de forma clara y ordenada para que pueda ser comprendido por los servidores públicos y administradores y que, además, las etapas presupuestarias se realicen de forma eficaz.

6. Principio de Especificación

Por especificación se refiere a que, en cuestión a los egresos, se deben detallar las características de todos los bienes, productos o servicios que vayan a ser adquiridos, así como también los medios y lugares de ubicación para su adquisición.

7. Principio de Periodicidad

Este principio se refiere a la anualidad del presupuesto, lo que implica que es un documento con vigencia determinada, por lo que, respecto a México, es necesario que el periodo financiero sea de un año, teniendo como consecuencia que para el siguiente ejercicio fiscal se expida un nuevo presupuesto.

8. Principio de Publicidad

Se refiere a que el presupuesto deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos.

9. Principio de Exactitud

Este principio implica que todas las cantidades previstas en el presupuesto, sean congruentes, es decir, que todo lo recaudado deberá de estar equilibrado con los gastos pronosticados.

10. Principio de Especialidad

La especialidad indica que el presupuesto debe detallar las partidas con el objetivo de no otorgar recursos de manera general, por lo que, en cuestión a este principio, en México, la repartición de recursos se divide en ramos y programas. Por los primeros, entendemos aquellos que corresponden a los distintos poderes, secretarías, entidades paraestatales etc.,

mientras que por los segundos aquellos que cada entidad o dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.

Es importante aclarar que los principios expuestos no son los únicos que forman parte de la teoría del presupuesto, ya que acorde con el autor Flores Medina, también se encuentran los principios de continuidad que obliga a que la vigencia de un presupuesto de egresos se relacione estrechamente con el anterior; flexibilidad, que se refiere a la necesidad de eliminar algunos rubros afectados con el propósito de propiciar la continuidad de los programas prioritarios etc.¹⁴

b. Sistema Presupuestario en México

El Presupuesto de Egresos de la Federación proviene de una iniciativa de proyecto emitida por el Ejecutivo Federal y presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 del mes de septiembre, la cual, tiene las facultades de analizar, discutir, modificar y aprobar para que posteriormente sea promulgado y publicado por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación. Esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

IV. 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.

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

¹⁴ Flores medina, Rubén Jaime. Ob. Cit.

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”.

En cuestión a la modificación, el proyecto enviado por el Ejecutivo se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ya que a esta le corresponde formular el dictamen del PEF. Acorde con lo dispuesto en el artículo 39, numeral 2, fracción XXVIII y en 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha comisión es ordinaria, se mantiene de legislatura a legislatura, y puede tener más de treinta miembros.

Una vez elaborado el dictamen, éste se presenta al Pleno de la Cámara de diputados, quien posteriormente aprueba el Presupuesto, el cual, debe realizarse a más tardar el 15 de noviembre, lo que significa que cuenta con dos meses y una semana para realizar la tarea de modificación y aprobación.

En cuanto a la naturaleza jurídica del presupuesto, estamos frente a un acto legislativo *“puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase iniciativa, fase de discusión y aprobación y fase integradora de la eficacia”*. No obstante, debido a la falta de participación por parte de la Cámara de Senadores, hay quienes consideran que no se trata de un acto legislativo, sino de uno administrativo. Esto, ya que *“desde un punto de vista material, el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifica a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino porque por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos”*.¹⁵

Por tal motivo, estimamos que se trata de un acto mixto, puesto que el presupuesto, al ser un acto emitido por una de las cámaras legislativas y seguir las pautas procedimentales de cualquier ley implica claramente un acto legislativo. Aunque, por otro lado, como se mencionó, al contener preceptos específicos sobre la distribución y ejercicio de los recursos públicos, estamos a su vez, frente a un acto materialmente administrativo.

¹⁵ Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis. Disponible en línea: Diputados.gob <<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>> (Consulta: Nov. 07, 2020).

El artículo 25 de nuestra Carta Magna hace referencia al manejo del presupuesto público, indicando que *“El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio”*.

Del mismo modo, la regulación del presupuesto se encuentra prevista en el artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual, hace referencia a su forma de elaboración, su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y su contenido además de lo previsto en el artículo 41 de la misma ley. Dicho precepto dice a la letra:

“Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión;

V. La meta anual de los requerimientos financieros del sector público, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal, y

VI. El límite máximo del gasto corriente estructural para el ejercicio fiscal, así como proyecciones de este límite para un periodo de 5 años adicionales.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos”.

Una vez expuesta la definición de presupuesto, su procedimiento de aprobación, su naturaleza jurídica, requisitos de elaboración y sus directrices, lo conducente es explicar brevemente su composición y las clasificaciones del presupuesto de egresos o de gasto público.

El Presupuesto de Egresos de la Federación está compuesto por ingresos de distintos rubros como impuestos, aprovechamientos, venta de bienes, financiamientos, renta petrolera entre otros. Ahora bien, actualmente existen 5 tipos de clasificaciones del gasto público, mismas que se prevén en el artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

*I. **La administrativa**, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;*

*II. **La funcional y programática**, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.*

Asimismo, se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;

*III. **La económica**, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales;*

*IV. **La geográfica**, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y*

*V. **La de género**, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.*

Acorde con lo citado y para efectos de dilucidar el tema que nos atañe, nos enfocaremos únicamente en la clasificación administrativa. De acuerdo a esta dimensión, las erogaciones se consolidan de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto, las cuales se agrupan en tres grandes grupos: gobierno federal, sector

paraestatal o entidades de control presupuestario directo y las entidades responsables de ejercer el gasto no programable, el cual, comprende aquellos gastos destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico, como son el pago de intereses o estímulos fiscales¹⁶.

Debido a estos grupos, es que se da la identificación de las entidades responsables por ramos de gasto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fracción I, incisos a, b, c y d que se muestra a continuación:

“Artículo 23. La estructura de los programas presupuestarios se organizará de acuerdo con la clasificación administrativa que identifica a los ejecutores del gasto público federal en la forma siguiente:

I. Gasto neto total:

a) Ramos autónomos, que agrupan a los Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos, los cuales se integrarán por las unidades responsables que se constituyan en términos de las disposiciones aplicables;

b) Ramos administrativos, que agrupan a las dependencias y, en su caso, entidades, integradas por las unidades administrativas cuyas asignaciones de recursos corresponden al gasto de las dependencias y los subsidios y transferencias que se destinen a las entidades;

c) Ramos generales, que agrupan los mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias y, en su caso, de las entidades...

d) Entidades de control directo, que se determinan anualmente en el proceso presupuestario y forman parte de la Ley de Ingresos y del gasto neto total”.

1. Análisis del Ramo General 23

Clarificada la clasificación administrativa del Presupuesto de Egresos de la Federación y los tipos de ramos de gasto en las que se divide, es necesario abordar un tema controversial respecto al “fondo de los moches” o formalmente dicho, el Ramo 23 que pertenece al ramo general mencionado.

¹⁶ **Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación.** Cámara de Diputados. Oct, 2007. < <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0582007.pdf>>. (Consulta: Nov. 10, 2020).

El Ramo 23, es denominado Provisiones Salariales y Económicas, el cual, forma parte de los Ramos Generales Programable que comprenden una sección del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro de la clasificación administrativa, mismo que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados después de recibir el proyecto emitido por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Este Ramo General, es una herramienta presupuestal que le permite al Estado atender obligaciones extrapresupuestarias. Asimismo, de acuerdo con la SHCP, se encarga de atender contingencias que no pudieron ser atendidas al momento de realizar la aprobación del presupuesto anual por lo que resulta eficiente para todo tipo de gobierno, debido que su adopción implica tener un fondo reservado para este tipo de partidas. Además, entre las actividades más relevantes del Ramo 23, se encuentran las provisiones salariales como prestaciones de ahorro, recursos destinados a cubrir incrementos en los sueldos de los servidores públicos o bien, la creación de nuevas plazas. Asimismo, dentro de este ramo, se encuentran fondos que tienen por objeto mejorar la infraestructura pública de las entidades tales como:

“Fondo Metropolitano, mediante el cual se busca canalizar recursos a programas y proyectos de infraestructura, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento territorial para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas”.

“Fondo Regional, programa destinado para apoyar a las 10 entidades federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH); mediante programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud, mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, así como de infraestructura básica, mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento”.

Sin embargo, los recursos federales que han sido canalizados a este instrumento han sido malversados durante años debido a un crecimiento desproporcionado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, un diferencial entre los montos aprobados y los realmente ejercidos y por supuesto, las actuaciones arbitrarias por parte de los servidores públicos, mismas que serán explicadas más adelante.

Es necesario plasmar la relevancia de este apartado con la problemática que nos concierne, la cual, es la ineficiencia de la adjudicación directa como excepción a la licitación pública. Esto se debe a que la presupuestación forma parte de las etapas preliminares de la

contratación pública, ya que mediante el cumplimiento de ésta, les permite a las dependencias y entidades administrativas solventar la prestación de servicios, construcción de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos entre otros, mismas que se realizan a través de licitaciones públicas con la finalidad de adjudicar contratos públicos y así asegurar el cumplimiento del artículo 134 de la CPEUM y de lo dispuesto en las legislaciones reglamentarias.

Por tal motivo, ya que dicha etapa tiene injerencia en la contratación pública, es fundamental explicarla a detalle con el objetivo de demostrar sus deficiencias, su relación con la adjudicación directa como excepción de la licitación pública y de cómo estas corrompen dicho procedimiento previsto en el artículo citado.

El descubrimiento de la malversación de los recursos pertenecientes al Ramo 23, se dio en el año 2013 mediante una publicación del periódico Reforma¹⁷, en la que se dio a conocer que el entonces coordinador del Partido de Acción Nacional (PAN), condicionaba la entrega de recursos federales a entidades federativas y municipios al pago de un porcentaje del monto autorizado en el presupuesto o bien, en la contratación de empresas recomendadas por él para la ejecución de obras públicas.

En el periódico Milenio, se publicó que:

“Algunos alcaldes del centro y norte manifestaron en privado que legisladores federales, de manera directa o a través de enviados, les exigieron “moches” para agilizarles la llegada de recursos federales, que en muchos casos representan la mayor parte del dinero que un municipio puede disponer para realizar obras públicas. Dicen que también se les pide escoger empresas relacionadas con los congresistas para realizar los trabajos en sus localidades “.¹⁸

Este escándalo, abrió paso a las demás bancadas de los partidos políticos para que en los años subsecuentes hasta en la actualidad, adoptaran estas prácticas corruptas y vergonzosas para beneficiarse económica y políticamente.

Debido a esto, es que nace la siguiente pregunta *¿cómo funciona el fondo de los mochos o la caja negra del presupuesto?* Pues bien, esto deriva de las facultades que tienen

¹⁷ Alvarado, Ricardo. **Ramo General 23**. Disponible en Línea: < <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2019/07/MCCI-2019-RamoGeneral23-v2-web.pdf>>(Consulta: Nov. 10, 2020).

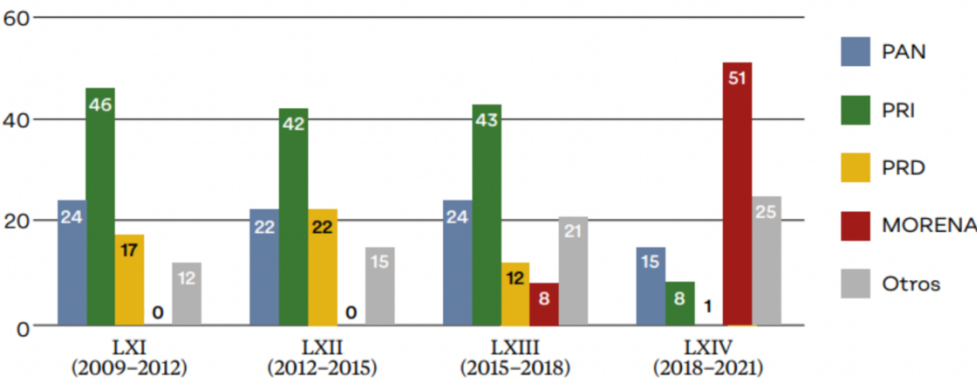
¹⁸ Molina, Julian Germán. “**La cultura del Mocho**”. México: Julio 16, 2016. Disponible en línea: [milenio.com](https://www.milenio.com/opinion/julian-german-molina-carrillo/sociedad-derechos-humanos/la-cultura-del-mocho), Nacional <<https://www.milenio.com/opinion/julian-german-molina-carrillo/sociedad-derechos-humanos/la-cultura-del-mocho>> (Consulta: Nov. 10, 2020).

los diputados para modificar el paquete económico presentado por el Ejecutivo Federal, el cual comprende:

*“el conjunto de consideraciones económicas y fiscales para el siguiente ejercicio fiscal que el Poder Ejecutivo pone a disposición del Poder Legislativo para su discusión y eventual aprobación. Está integrado, básicamente por los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la miscelánea fiscal”.*¹⁹

Después de ser recibido por la Cámara de Diputados, es turnado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), misma que recibe propuestas de legisladores, otras comisiones, gobernadores o presidentes municipales para realizar cambios al proyecto presentado por el Ejecutivo Federal. En este mismo sentido, ya que dicha comisión es la encargada de elaborar el dictamen, la votación de los incrementos de los fondos y programas que comprende el Ramo General 23 depende claramente del número de integrantes que tenga cada partido político, por lo que para beneficiarse mutuamente, a través de una negociación, deciden el tipo de aumento que recibirá cada rubro para posteriormente canalizar los recursos federales a las entidades y municipios de su preferencia. En la siguiente gráfica se puede observar cómo la integración de la CPCP en los años 2018-2021 ha favorecido al partido político denominado MORENA, pues éste ha obtenido la mayoría lo que significa un control superior respecto a la modificación del PEF y la dirección de recursos.

Integración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública por partido político



Fuente de la gráfica: Mexicanos contra la corrupción y la impunidad.

¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en línea: CEFPP <<https://www.cefp.gob.mx/new/faq2.php>> (Consulta: Nov. 10, 2020).

Es importante mencionar, para poder efectuar tal modificación, como son los aumentos del gasto, es necesario que la comisión determine nuevas fuentes de ingreso o bien se compensen con reducciones en otras previsiones de gasto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta serie de actos, constituyen lo que se denomina “*bolsa negociable o la piñata*”, acorde con un estudio realizado por *Integralia* (2018). Este procedimiento, se realiza de la siguiente forma:

*“La bolsa negociable es la suma de las ampliaciones al presupuesto y de los recursos reasignables o modificables del proyecto de presupuesto que es enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Para integrarla, los diputados realizan cambios tanto por la vía de los ingresos como de los egresos. Por un lado, se aumentan los ingresos estimados ajustando a rubros como el nivel de déficit, el tipo de cambio y los precios esperados de venta del petróleo. Como resultado, se estiman más ingresos, lo que permite contar con las ampliaciones para integrar la bolsa negociable. Por otro lado, los diputados modifican los montos de egresos propuestos por el Poder Ejecutivo que son susceptibles de negociación política, por ejemplo, reducen algunas partidas para obtener recursos que luego reasignan a otras. Así se construye la bolsa que se reparte entre los grupos parlamentarios y se ve reflejado en aumentos a diversos rubros de gasto, incluidos proyectos etiquetados”.*²⁰

De tal manera, los diputados, una vez hecha la negociación, incrementan los ingresos o bien reducen algunas partidas para la obtención de recursos, así formar la *piñata* y posteriormente repartir recursos a los distintos fondos y programas que conforman el Ramo 23 como el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal, Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable, entre otros.

Cabe recalcar que en el periodo 2009 – 2019, el presupuesto total aprobado por la Cámara de Diputados fue en promedio 1.14% mayor que lo que había propuesto el Poder Ejecutivo, lo que equivale a 43 mil millones de pesos en promedio por cada año. En relación con esto, el Ramo 23 fue el que sufrió más incrementos, ya que, en el mismo periodo, su aumento fue un 37 por ciento al originalmente presentado por el ejecutivo.²¹

²⁰ Ugalde, Luis. “*La negociación política del presupuesto*”. Disponible en línea: **Integralia**. <<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf>> (Consulta: Nov. 10, 2020).

²¹ Alvarado, Ricardo. “*Ramo General 23 de la discrecionalidad al abuso*”. Disponible en línea: **Mexicanos contra la corrupción y la impunidad**. <<https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2019/07/MCCI-2019-RamoGeneral23-v2-web.pdf>> (Consulta: Nov. 10, 2020).

Ahora bien, la bolsa negociable tiene por objeto que los diputados puedan destinar recursos a distintos ramos. Sin embargo, el número 23, como se mencionó, es el que ha tenido más incrementos, ya que los funcionarios canalizan provisiones a obras o grandes proyectos que se etiquetan en los diversos programas que conforman este ramo. Esto se debe, a que *“en ese rubro sus promotores pueden ver reflejado su nombre y apellido en obras de gran relieve y visibilidad para la población, así como el incentivo de llevar recursos a empresas constructoras de sus entidades”*.²²

Ya que el destino de recursos a los distintos fondos y programas que forman el Ramo 23 abre el apetito de los diputados y gobernadores para colgarse una medalla social, entre el periodo 2004-2018, este ramo recibió en promedio el 29.11 por ciento de la bolsa negociable. Sin embargo, cabe destacar que, en el 2014, tuvo su mayor aumento ya que se canalizó un 65 por ciento de la piñata. Lo anterior puede observarse en la siguiente tabla:

²² Ugalde, Luis, Ob. Cit.

**Reasignaciones al Ramo 23 provenientes de la bolsa negociable,
(millones de pesos constantes, 2018)**

	Bolsa negociable (A+B)	Recursos de la bolsa Ramo 23	% R23/bolsa
2004	78,820.00	20,931.45	26.56%
2005	204,738.94	0.00	0.00%
2006	227,545.60	8,603.19	3.78%
2007	134,771.75	15,010.44	11.14%
2008	291,556.18	13,496.23	4.63%
2009	375,623.96	20,241.54	5.39%
2010	153,617.63	31,715.03	20.65%
2011	126,024.35	21,023.14	16.68%
2012	121,209.66	32,450.55	26.77%
2013	48,102.96	16,814.40	34.96%
2014	77,528.04	50,334.08	64.92%
2015	77,394.04	40,985.01	52.96%
2016	80,333.60	43,299.52	53.90%
2017	72,418.41	40,146.46	55.44%
2018	83,814.95	49,347.58	58.88%
Promedio	143,566.67	26,959.91	29.11%

Fuente de la gráfica: Integralia.

Otro rasgo del Ramo 23 General, es que entre los fondos que se han transferido a las distintas entidades y municipios entre el periodo 2007 – 2018, se encuentra el Fondo para el Fortalecimiento, Proyectos de Desarrollo Regional, Programas Regionales, el Fondo de la Pavimentación entre otros. El propósito de éstos consistía en apoyar la infraestructura de estas demarcaciones y algunos casos los pagos de nómina o adeudos de proveedores. No obstante, debido a las prácticas corruptas éstos fueron objeto de etiquetas por parte de los diputados con la finalidad de efectivamente transferirlos, pero con la condición de recibir una prestación o popularmente dicho, un “*moche*”.

Como ejemplo de lo anterior y acorde con el estudio de *Integralia (2018)*, en el 2016 se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) en el Ramo 23, mismo que contenía actividades como alumbrado público, pavimentaciones

de calles, avenidas y mantenimiento de vías, construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales etc.

De tal manera, al momento en que el Ejecutivo Federal presentaba su proyecto de presupuesto y en éste, el fondo aludido se encontraba en ceros, es decir, que no se destinaba recurso alguno, por lo que los diputados optaban por realizar modificaciones para asignar anualmente 10 mil millones de pesos con la finalidad de disponer de ellos discrecionalmente, canalizarlos a entidades y municipios, y recibir una comisión por dicha actividad. Debido a estas prácticas, despertaron críticas, lo que conllevó a su eliminación del Presupuesto de Egresos de la Federación en el 2018. Sin embargo, lo único que se logró con esto fue que simplemente los diputados etiquetaron otros fondos para realizar las mismas prácticas y seguir obteniendo sus comisiones.

Continuando con nuestro razonamiento, el siguiente paso consiste en explicar las razones por las cuales los Ramos Generales, en especial el correspondiente a las Provisiones Salariales y Económicas, se han visto afectados por prácticas corruptas. Esto se debe, principalmente, en cuestión al Ramo 23, que algunos fondos y programas no tienen reglas de operación, o que, de hacerlo, no son totalmente claras. Estas reglas se encuentran definidas en el artículo 3, fracción XLV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como *“las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos”*. Debido a la carencia de estas, se prestan este tipo de prácticas, ya que se abre puerta a la arbitrariedad para otorgar recursos a las entidades federativas y municipios sin contar con criterios de asignación.

Si bien cuenta con un instrumento que sirva para solventar cualquier imprevisto o contingencia, es necesario que cuente con las reglas de operación adecuadas y claras.

Como se explicó, la relevancia con el procedimiento de contratación pública, específicamente en la adjudicación directa como excepción de la licitación, debido a que la presupuestación forma parte de sus etapas preliminares y que el uso indebido del gasto público y las prácticas corruptas que han afectado los Ramos Generales, especialmente el correspondiente al del Provisiones Salariales y Económicas, tiene injerencia en dicho procedimiento. Lo anterior, debido a que los diputados, al formar bancadas con sus partidos

políticos y modificar la bolsa negociable, para con ello destinar recursos públicos a distintas entidades federativas y municipios a cambio de comisiones o bien, favores que consisten escoger empresas relacionadas con los diputados para realizar trabajos en sus localidades, tiene como consecuencia que también se realicen prácticas corruptas en el procedimiento de contratación pública, pues la elección de tales empresas, en la mayoría de los casos como veremos más adelante, se realiza a través de la adjudicación directa.

En el paquete económico 2021, dentro de los Ramos Generales para dicho ejercicio fiscal, se encuentran el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), Ramo 24 (Deuda Pública) Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos), Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) entre otros.²³

En relación con el Ramo 23, para el año 2021, dentro de este se encuentra el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, Provisión para la Armonización Contable Subsidios a las Tarifas Eléctricas, Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) entre otros. Según aseguró el actual presidente Andrés Manuel López Obrador el pasado 25 de julio del 2020 que “*se terminaron los moches*”, refiriéndose por esto principalmente al Ramo 23. En el proyecto del PEF para el ejercicio fiscal 2021, se otorgaron 127,486,744,341 millones, mismo que no sufrió ninguna modificación por parte de los diputados. No obstante, cabe esperar a que finalice el año respectivo para identificar el diferencial entre el monto aprobado y el realmente ejercido.

En base a lo expuesto en este capítulo, podemos concluir que el mecanismo de contratación pública se mencionó por primera vez en la reforma realizada al artículo 134 de nuestra Carta Magna en 1917, mismo que sufrió cuatro modificaciones para que finalmente quedara establecido como un procedimiento mediante el cual una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, selecciona a una persona física o moral, con la finalidad de que se lleve a cabo la ejecución de una obra, adquisición de un bien, arrendamiento, enajenación de todo tipo de bienes o prestación de servicios.

²³ Autor. “*Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2021 estrategia programática*” Disponible en línea: PPEFHacienda <<https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2021/tomoI-III>> (Consulta: Nov. 08, 2020).

Estas contrataciones se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, en las que los interesados presentarán sus propuestas y de las que se elegirá la que garantice las mejores condiciones para el Estado. Sin embargo, este precepto prevé la adjudicación directa como excepción a este procedimiento, el cual debe cumplir con los elementos de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Ahora, como se expuso, para lograr la ejecución de cualquiera de las actividades aludidas, deben cumplirse previamente con las etapas preliminares de planeación, programación y presupuestación. La importancia de éstas versa en que toda actuación de los organismos de la Administración Pública debe estar encauzada en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que éste contempla sus prioridades, metas y estrategias durante un periodo determinado, que toda actividad que debe estar prevista en un programa y finalmente, que se deben asignar recursos suficientes para lograr su ejecución.

En cuanto a esta última etapa, se hizo alusión a nuestro sistema presupuestario, destacando que, para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Ejecutivo Federal envía una iniciativa de proyecto a la Cámara de Diputados para que, mediante el uso de sus facultades lo analice, lo discuta, lo modifique y posteriormente lo apruebe.

No obstante, se demostró que esta etapa constituye uno de los puntos centrales de nuestro estudio, puesto que en la clasificación administrativa que forma parte del PEF, se encuentra el Ramo General 23, mismo que en los últimos años ha sido objeto de aumentos desproporcionados por parte de los diputados, ya que a través de estas modificaciones canalizan los recursos económicos a las entidades de su conveniencia con la finalidad de recibir una contraprestación. La injerencia de estas circunstancias en la adjudicación directa es, como se expuso, que la presupuestación, al ser una etapa preliminar de la contratación pública, la asignación de recursos sirve para solventar la ejecución, la adquisición y arrendamientos de obras, así como también para la prestación de servicios.

La facilidad con la que cuentan los diputados para realizar estos incrementos y formar la bolsa negociable se debe a una sola cuestión: La falta de reglas de operación en algunos de los fondos y programas o bien, su falta de claridad. Esta vaguedad, abre la puerta a que dichos servidores públicos actúen de forma arbitraria constituyendo un acto de corrupción.

Por todo lo anterior, se colige que la contratación pública es un instrumento fundamental para que los organismos de la Administración Pública Federal puedan cumplir con su objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad, ya sea a través de la licitación pública como procedimiento tradicional o bien, por medio de la adjudicación directa, cuando en algún supuesto no se puedan garantizar las mejores condiciones para el Estado utilizando la primera herramienta.

De igual manera, se desprende que toda actuación por parte de la APF dirigida a la adquisición, la construcción, el arrendamiento o la prestación de servicios debe estar encauzada en el Plan Nacional de Desarrollo, prevista en alguno de los programas y, por ende, contar con recursos económicos suficientes para su correcta ejecución.

Finalmente, es importante destacar la necesidad de regularizar la etapa de la presupuestación, es decir, aquello que se refiere a la implementación de reglas de operación en los distintos fondos y programas correspondientes al Ramo General 23, con el objetivo de evitar actuaciones arbitrarias por parte de los diputados respecto a los incrementos desproporcionados para canalizarlos a su conveniencia a las entidades, lo que constituye prácticas corruptas y provoca la proliferación e ineficiencia de la adjudicación directa, puesto que, como se mencionó, la etapa de presupuestación tiene un impacto en dicho procedimiento por ser el período en que se canalizan recursos para la ejecución del objeto de la asignación del contrato.

Capítulo II

1. ASPECTOS GENERALES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para explicar la estructura general de la licitación pública y la adjudicación directa como su excepción, se tomará como base lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento.

Ante la imposibilidad por parte de la Administración Pública Federal para resolver y solventar todos aquellos proyectos formulados y dirigidos a abordar las necesidades de los ciudadanos, ésta se ve obligada a que, a través de las dependencias y entidades administrativas, se lleven a cabo actos administrativos bilaterales con particulares para que con ello se puedan adquirir, arrendar, prestar servicios y ejecutar obras públicas con la finalidad de satisfacer el interés público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las actividades mencionadas en el párrafo anterior se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que se presenten proposiciones que tengan por objeto asegurarle al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.

No obstante, cabe enfatizar que el mismo precepto constitucional plantea una excepción a dicho procedimiento, expresando que cuando las licitaciones públicas no sean las más ventajosas para el Estado, refiriéndonos por esto a las condiciones aludidas, las leyes establecerán otras bases, procedimientos y requisitos que tengan por objeto garantizar el de las condiciones expuestas, tal como es el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En relación con el procedimiento de licitación pública, del cual hablaremos en los párrafos subsecuentes, su origen etimológico y gramatical lo podemos encontrar en la palabra latina *licitatio – onis*, que significa “*el ofrecimiento de precio en cualquier venta*”, “*venta por lanzas*”, “*por oferta*” o “*venta en subasta*”²⁴.

Es importante mencionar que dicho concepto, ha sido utilizado como sinónimo de concurso o subasta, lo cual es erróneo a pesar de guardar ciertas similitudes, como lo es la

²⁴ López Elías, Jose Pedro. *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*. México, Porrúa. 1999.

conurrencia de oferentes que tienen el interés de que se les adjudique un contrato. Aunado a lo anterior, la diferencia deviene de que constituyen figuras jurídicas con un significado distinto, por lo cual es incorrecto emplearlas como sinónimos.²⁵

La licitación pública ha sido definida por numerosos juristas de forma divergente, como se observa a continuación. Para la autora, Lucía Valle Figueiredo, *“la licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona sus proveedores, sus contratistas para obras o servicios, o finalmente enajena bienes”*.²⁶

Por su parte, para Alfredo Silverio Guzmán, la licitación *“se trata de un procedimiento administrativo precontractual mediante el cual se persigue arribar a la oferta más favorable al interés público, a través de una competencia en donde se brinda la posibilidad de participar en igualdad de condiciones a todos aquellos que así lo deseen, de acuerdo con las pautas sentadas en el pliego de bases y condiciones y en los registros de habilitación para contratar con el Estado”*²⁷

Para Enrique Sayagués Laso, *“la licitación es un procedimiento relativo al modo de celebrarse determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación) con lo que el contrato queda perfeccionado; y todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos principios: igualdad de todos los licitantes ante la administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones”*²⁸

Una vez plasmadas diversas definiciones de este concepto y tomando como base lo expresado por el autor Christian Meade Hervett, podemos inferir que la licitación cuenta las siguientes características: Primero, es un procedimiento, es decir, un conjunto de actos ligados y encaminados a un fin; Segundo, el fin del procedimiento es seleccionar al futuro cocontratante de la administración pública; Tercero, la persona física o moral seleccionada, es la que le ofrezca al Estado las mejores condiciones y ventajas de contratación, a la luz del

²⁵ Lucero Espinosa, Manuel. **La Licitación Pública**. 3ª ed. México, Oxford University Press, 2012.

²⁶ Valle Figueiredo, Lucía. **Licitación y Administración Indirecta**. 1ª ed. Santiago de Chile, Revista de Derecho Público, 1979.

²⁷ Guzmán, Alfredo Silverio. **Cuestiones de Interés Vinculadas a la Licitación Pública**. Buenos Aires, en La Ley, 1998.

²⁸ Sayagués Laso, Enrique. **Las Violaciones de los Principios Jurídicos que Regulan las Licitaciones Públicas**. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Montevideo, 1950.

interés público; Cuarto, es un procedimiento que se encuentra regulado por los principios de concurrencia, igualdad, publicidad, oposición y protección al medio ambiente.

i. Principios de la Licitación Pública

Previamente se hizo alusión al artículo 134 de nuestra Carta Magna, el cual, indica que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra que se realice, deberá de adjudicarse mediante licitaciones públicas o cuando sea el caso, a través de medios excepcionales que marquen los ordenamientos reglamentarios correspondientes. No obstante, para concretar este tipo de procedimientos, estos deben sujetarse a diversos principios que establecen dichas leyes, la doctrina y tesis, mismas que se expondrán a continuación

La autora María Laura Ramírez Gómez, en su obra denominada Modelo de Contratación Pública 3.0, explica detalladamente los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición que deben contener todos los procedimientos licitatorios públicos.²⁹ Del mismo modo, el autor Miguel Oswaldo Zárate Martínez hace referencia al principio de protección al medio ambiente.

a. Principio de Concurrencia de los Participantes

Este principio tiene por objeto asegurar que el pliego de condiciones o bases de la licitación sean las mismas para todos los participantes, publicar la convocatoria con toda oportunidad para que los interesados tengan pleno conocimiento del llamado, asegurar la mayor participación de los oferentes y tener una base de selección más amplia.

b. Principio de Igualdad de los Particulares

Este principio deriva de lo dispuesto en artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, puesto que en él se estipula que “*En los*

²⁹ Ramírez Gómez, Laura María. **Modelo de Contratación Pública 3.0**. 1ª ed. México, Porrúa. 2017.

procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes...”. De lo citado, se puede interpretar que el pliego de condiciones no puede crear favoritismos hacia alguno de los oferentes, que las propuestas deben mantenerse en secreto hasta el momento de la apertura y que todo tipo de ofertas deben de ajustarse estrictamente a lo señalado en las bases de licitación.

c. Principio de Publicidad

Al igual que el principio de igualdad entre las partes, el principio de publicidad se encuentra previsto en el artículo aludido, estipula que las dependencias y entidades deberán proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos. Es necesario recalcar que esta primicia debe garantizar desde el llamado en que los participantes formulen sus propuestas, hasta las etapas conclusivas.

Al hablar sobre el principio de publicidad, claramente se implica el derecho al acceso a la información, ya que como bien establece la siguiente jurisprudencia, la transparencia de los actos de la administración, sirve como un mecanismo de control institucional y previene las prácticas corruptas que puedan realizarse en los procedimientos de contratación.

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se

*vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*³⁰

De lo citado se desprende que el derecho al acceso a la información al tener su doble carácter, es decir, como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, tiene suma importancia en el procedimiento de licitación, ya que derivado de la transparencia del actuar de los miembros de la Administración Pública Federal, los oferentes cuentan con la oportunidad de hacer uso de sus derechos en los supuestos de llegar a percibir alguna práctica ilegal en el procedimiento.

d. Principio de Oposición o de Defensa de Intereses de los Particulares

Por este principio se entiende, la facultad que tienen los particulares a impugnar las propuestas de sus contrincantes, defender sus propias de otras e intervenir en las discusiones de controversias que se susciten entre dos o más particulares. Lo anterior, tiene como consecuencia el aseguramiento a la garantía del debido proceso e implica una mayor eficiencia de la administración pública impuesta por el interés público, como bien detalla la autora Ramírez Gómez.

e. Principio de Protección al Medio Ambiente

Este principio es explicado por el autor Miguel Oswaldo Zárte Martínez, en su obra llamada La Contratación Pública en México, en la cual expresa que la protección al medio ambiente deriva de la obligación del Estado a que cumpla con su amparo, al formar parte de diversos Tratados Internacionales, tal como el Acuerdo de París.³¹ De igual manera, cabe agregar que el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público indica que:

³⁰ **Acceso a la información. Su naturaleza como garantías individual y social.** Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. (SJF: 9ª, Junio, 2008, p. 743). Disponible en línea: <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=169574&Clase=DetalleTesisBL>> (Consulta: Octubre 15, 2020).

³¹ Zárte Martínez, Miguel Oswaldo. **La Contratación Pública en México**. 1ª ed. México, Tirant lo Blanch, 2019.

“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”.

Resulta fundamental aclarar que el principio de protección al ambiente proviene, no solamente de lo dispuesto en los ordenamientos aludidos o de los Tratados Internacionales de los que México es parte, sino además de la determinación del artículo 4 de la Constitución, donde se señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, por lo que el Estado, refiriéndonos en este caso particular a las dependencias y entidades administrativas que lleven a cabo la contratación pública, deberán de garantizar el respeto a dicho derecho, con so pena de que el daño y deterioro del medio ambiente tendrá como consecuencia que quien lo hubiese provocado, incurrirá en responsabilidad.

Con motivo de robustecer lo expuesto, la siguiente tesis aislada con número de registro 171993 indica de una manera más amplia la consistencia de los principios destacados con antelación.

“LICITACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO

*El procedimiento administrativo de licitación se rige por los siguientes principios esenciales: 1) Concurrencia, que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras; 2) Igualdad, que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás; 3) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, 4) Oposición o contradicción, que deriva del principio de debido proceso que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia”.*³²

³²Licitación pública. Principios esenciales que rigen el procedimiento administrativo respectivo. Tesis aislada. Amparo en revisión. Tribunales Colegiados de Circuito. (SJF: 9ª, Julio, 2007, p. 2652). Disponible en línea: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f80000&Apendice=1000000000000&Expresion=licitacion%2520publica&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=93&Epp=20&Desde=100&Hasta=100&Index=3&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=171993&Hit=72&IDs=166035,166523,167704,170062,170758,170634,17>

ii. Fases de la Licitación Pública

a. Convocatoria o Invitación

Esta etapa contiene las bases en que se desarrollará el procedimiento, entre las cuales se encuentran las etapas del concurso, los requisitos de participación, los criterios de evaluación de proposiciones y el modelo del contrato al que se sujetarán las partes.

Es importante mencionar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece tres tipos de criterios de evaluación a los cuales debe sujetarse la entidad o dependencia administrativa para posteriormente elegir al cocontratante. Con base en esto, se encuentra el criterio de puntos o porcentajes, el cual consiste en que en las bases de la convocatoria se establezcan rubros de las propuestas técnicas y económicas de las cuales se determinará a cada uno de ellos una calificación numérica o de ponderación que pueda obtenerse para que ulteriormente se designe el oferente que alcanzó la mayor puntuación.³³

Por otro lado, se encuentra el criterio de costo beneficio, el cual se encuentra previsto en el artículo 36 del ordenamiento mencionado, mismo que establece que cuando se opte por dicho criterio, este deberá ser medible y comprobable, considerando los conceptos que serán objeto de evaluación, tales como mantenimiento, operación, consumibles, rendimiento u otros elementos, vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo, así como las instrucciones que deberá tomar en cuenta el licitante para elaborar su proposición.

Por último, se encuentra el criterio de evaluación binario, el cual, acorde con el artículo 51 de la ley:

“...será procedente en aquellos casos en que la convocante no requiera vincular las condiciones que deberán cumplir los proveedores con las características y especificaciones de los bienes a adquirir o a arrendar o de los servicios a contratar porque éstos se encuentran estandarizados en el mercado y el factor preponderante que considera para la adjudicación del contrato es el precio más bajo. El Area contratante deberá justificar la razón por la que sólo puede aplicarse el criterio de evaluación binario

0633,171116,171377,172006,171994,171993,171992,173162,173161,173160,174454,174763,177389,177261&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=>(Consulta: Octubre 15, 2020).

³³ **Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** (México) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. D.O. Julio 31, 2018. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531036&fecha=12/07/2018> (Consulta: Octubre 15, 2020)

y no el de puntos o porcentajes o de costo beneficio, dejando constancia en el expediente del procedimiento de contratación”.

Por tal motivo, este método será aplicable sólo cuando no se pueda utilizar alguno de los otros criterios mencionados y que, además, el o los contratos correspondientes se adjudicarán a quien o quienes cumplan los requisitos establecidos por la convocante y oferte el precio más bajo.

La publicación de la convocatoria se realizará a través de la plataforma digital CompraNet y a su vez, se enviará un resumen de ésta al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

b. Junta de Aclaraciones

La junta de aclaraciones tiene por objeto resolver en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los licitantes relacionados con los aspectos de la convocatoria.

Cabe recalcar que, si bien la asistencia a la junta de aclaraciones no es obligatoria para los licitantes, en caso de que se realice una modificación a las bases, ésta será obligatoria para todos los participantes.

c. Presentación y Apertura de Propuestas Técnicas

En esta etapa los concursantes presentan en sobre cerrado los documentos que acreditan su personalidad, capacidad legal, aptitudes técnicas y conocimientos para la ejecución de la obra pública que se concursa.³⁴ Este acto de presentación y apertura de las propuestas se realiza el día, lugar y hora que se haya establecido en la convocatoria de la licitación.

d. Presentación y Apertura de Propuestas Económicas

En esta etapa los concursantes presentarán en sobre cerrado las mejores propuestas económicas que garanticen óptimas condiciones para el Estado. Al igual que la propuesta

³⁴ Zárate Abogados. “Manual Básico para la Contratación de Obra Pública”. Edición 2020, Disponible en línea: **Manual Zárate**. No. 1, 2020 <https://zarateabogados.com/manual-basico-para-la-contratacion-de-obra-publica/> Consulta: Nov. 15, 2020)

técnica, ésta se presentará en el día, lugar y hora que se haya establecido en la convocatoria de la licitación.

En el mismo sentido, la convocante verificará que las proposiciones cumplan con todos los requisitos comprendidos en la convocatoria y a su vez, utilizará los criterios de evaluación contenidos en esta para su valoración.

e. Fallo.

Una vez hecha la evaluación de las propuestas técnicas y económicas de los licitantes, se emitirá un fallo que contendrá la relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, la relación de licitantes cuyas propuestas se desecharon, el sobre del o los licitantes a quienes se les adjudica el contrato, la fecha lugar y hora para la firma del contrato y el nombre y firma del servidor público que lo emite.

Explicado el procedimiento de licitación pública de forma general, podemos concluir que las etapas contenidas en éste representan y garantizan claramente la concurrencia de competidores para que por medio de propuestas tanto técnicas como económicas y a través de criterios de evaluación se puedan garantizar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, tal como lo marca el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

Como se comentó al principio de este apartado, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Enajenaciones del Sector Público, establecen como medio excepcional al procedimiento de licitación pública la figura jurídica denominada adjudicación directa, la cual, tiene como finalidad otorgar el contrato de manera inmediata a un cocontratante específico para así evitar trámites burocráticos tardados que impiden la toma de decisiones rápidas para ciertas circunstancias, sustituyendo así la concurrencia de competidores.

El siguiente apartado consiste en explicar de forma detallada el procedimiento de adjudicación directa con el objetivo de esclarecer las diferencias con la licitación pública. Así como también, demostrar la ineficiencia de ésta y a su uso desmedido en los últimos años en razón del número de contratos otorgados. Esto, debido a las consecuencias de realizar modificaciones al presupuesto de egresos por parte de los diputados y a la arbitrariedad por parte de los servidores públicos para elegir procedimientos de contratación, que se puede

constatar en los datos estadísticos proporcionados por la Asociación Civil denominada Mexicanos Contra la Corrupción.

2. Excepciones de la Licitación Pública

Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, la licitación pública es el medio principal de contratación previsto en el artículo 134 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, tal como lo menciona el mismo artículo, existen medios excepcionales que pueden ser utilizados por dependencias y entidades administrativas para la adjudicación de contratos, siempre y cuando se encuadren en alguno de los supuestos de los ordenamientos federales que más adelante se expondrán.

i. Adjudicación Directa

Para efectos de ejemplificar la consistencia de la adjudicación jurídica, se tomará como base lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como también lo establecido en su reglamento. De acuerdo con el autor Jorge Fernández Ruíz, por adjudicación directa entendemos:

“La designación del cocontratante por parte de la administración pública sin mediar una licitación pública o privada de la que se deduzca de manera directa el cocontratante específico. A favor de la adjudicación directa se menciona la posibilidad de celebrarlos con oportunidad, al obviarse trámites burocráticos tardados que impiden la adopción de decisiones rápidas, oportunas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de potenciales cocontratante mediante estudios de mercado, consultas y sondeos”³⁵

De lo anterior se desprende que la adjudicación directa es una herramienta que tiene la finalidad de acelerar el procedimiento de designación de cocontratante por parte de las entidades o dependencias administrativas, ya que, a diferencia de la licitación pública, en este medio excepcional no se aplican las fases de convocatoria o invitación, junta de aclaraciones y presentación y apertura de propuestas técnicas – económicas, sino que la entidad o

³⁵ Fernández Ruíz, Jorge. *Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa*. 1ª ed. México, Editorial UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004.

dependencia de la administración pública, a través de sus comités o el servidor público competente, puede elegir a una persona física o moral que se encuentre inscrito en el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC). Este registro, clasifica su información de acuerdo con su actividad, datos generales, nacionalidad, experiencia, especialidad, capacidad técnica, económica y financiera e historial de contratos celebrados con la administración pública.³⁶

En el artículo 105 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tiene como finalidad que la información contenida en este registro facilite la contratación de las dependencias y entidades, sin perjuicio de la presentación de documentos que se requieran en cualquier procedimiento de esta índole, tal como el de adjudicación directa.

De conformidad con lo expuesto y como bien menciona el autor Fernández Ruiz, la adjudicación directa sirve para obviar trámites burocráticos que impiden la toma de decisiones rápidas, oportunos y eficaces, debido a que existen diversas circunstancias como se observará más adelante, en las que las entidades o dependencias, deben elegir a su contratista de forma rápida para satisfacer las necesidades públicas.

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público señala:

“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

³⁶ CompraNet Acciones y Programas. **Registro único de Proveedores y Contratistas.** Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/registro-unico-de-proveedores-y-contratistas-rupec>> (Consulta: noviembre 21, 2020)

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

Este ordenamiento establece tres tipos de procedimientos de contratación, de los cuales se señala como medio principal a la licitación pública como se explicó en el apartado anterior. Por otro lado, la misma ley indica en su artículo 40 que las dependencias y entidades que tengan por objeto celebrar contratos, podrán optar por aplicar excepcionalmente el procedimiento de adjudicación directa. Dicho artículo dice a la letra:

*“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 concurran 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.***

*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...”.*

Del artículo citado, es importante destacar cuatro puntos importantes, ya que de éstos depende la procedencia y validez del procedimiento excepcional que se pretenda utilizar para la adjudicación de uno o varios contratos. El primero, versa sobre los supuestos previstos en el artículo 41 del mismo ordenamiento, ya que, como se expondrá más adelante, estos casos prevén circunstancias especiales en las que les resulta imposible a las entidades y dependencias aplicar el procedimiento principal de contratación, refiriéndonos por éste a la licitación pública, por lo que para poder celebrar contratos y satisfacer las necesidades públicas, resulta necesario aplicar este mecanismo excepcional.

Segundo, en el primer párrafo del artículo se expresa la frase “*bajo su responsabilidad*”, lo que significa que el servidor público encargado de designar al contratista y que opte por aplicar el procedimiento de adjudicación directa, podrá realizarlo mediante el ejercicio de lo que se conoce como facultades discrecionales, pero teniendo en consideración que cualquier incumplimiento del ordenamiento, tendrá como consecuencia la

imposición de alguna sanción acorde con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Tercero, el segundo párrafo hace alusión a la fundamentación y motivación, misma que acorde con la siguiente jurisprudencia, se define como:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.³⁷

Por tal motivo, cuando una entidad o dependencia administrativa opte por aplicar la adjudicación directa, ésta deberá fundamentarse en los artículos 40, 41 y demás correspondientes a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Así como también motivar su actuar señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto, para con ello demostrar que se cumplen con lo dispuesto en el artículo 16 de nuestra Carta Magna y que se garantizan las mejores condiciones para el Estado, tal como lo marca el artículo 134 de la misma ley.

Finalmente, como cuarto punto importante, el tercer párrafo del artículo indica que dicho acreditamiento de los criterios en los que se funda el actuar de la dependencia o entidad, así como la justificación de la misma, deberá constar por escrito y ser firmado por el servidor público titular del área usuaria o requirente de los bienes y servicios.

El siguiente punto del presente apartado consiste en explicar lo dispuesto en algunas de las fracciones más importantes del artículo 41 correspondientes a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 72 de su reglamento, mismas que hacen referencia a los casos en los que resulta procedente la adjudicación directa.

³⁷ **Fundamentación y Motivación.** Jurisprudencia. Segunda Sala. (SJF: p. 166). Disponible en línea:<<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=28639&Clase=DetalleTesisEjecutorias>>(Consulta: Agosto 15, 2021).

a. Por tratarse de proveedor o contratista único

La fracción I del artículo citado, indica que las dependencias y entidades podrán bajo su responsabilidad, otorgar contratos mediante adjudicación directa cuando:

“I. No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte...”

Por esta fracción entendemos que existen ocasiones en las que una sola persona específica puede ser el cocontratante en un contrato administrativo, debido a que es la única que cuenta con la titularidad o licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos. No obstante, de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 72 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para lograr acreditar la existencia de un solo oferente o una persona que posee alguno de los derechos exclusivos mencionados, se deberá acompañar documentos como registros, títulos, certificaciones, acuerdos comerciales, autorizaciones, contratos de licenciamiento entre otros.

b. Por tratarse de caso fortuito o fuerza mayor. (fracciones II y V)

En el artículo 41 de la LAASSP, se establecen dos fracciones de caso fortuito o fuerza mayor en los que se pueden otorgar contratos mediante invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa. Estos casos son cuando:

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

“V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla” ...

Para explicar este supuesto, es necesario comprender el significado de caso fortuito y fuerza mayor. El primero de ellos, *“implica un evento de la naturaleza que es impredecible*

o que de serlo no se puede evitar”³⁸; El segundo, “*implica un evento causado por el hombre que es inevitable*”³⁹. Por lo tanto, cuando surjan alguna de estas circunstancias, las dependencias y entidades podrán otorgar contratos sin necesidad de realizar una licitación pública, ya que a través de la adjudicación directa se pueden evitar los obstáculos burocráticos para con ello atender la eventualidad en el tiempo requerido y evitar o disminuir la alteración al orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el medio ambiente.

- c. Por tratarse de fines militares o se ponga en riesgo la seguridad nacional o seguridad pública.

Este supuesto corresponde a lo dispuesto en la fracción IV del artículo enunciado y tiene por objeto “*cuidar la información confidencial que, al hacerse pública, pueda dejar en desventaja al país o cuando los fines de los trabajos a realizar sean exclusivamente militares o para la Armada de México*”⁴⁰

- d. Por tratarse de marca determinada (similar a la fracción I)

Esta hipótesis corresponde a la fracción VIII del artículo 41 y en ella se determina que para que opere la adjudicación directa bajo dicho supuesto, deberán existir razones justificadas. Por tal razón, la fracción VII del artículo 72 del reglamento de dicha ley expresa lo siguiente:

“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:

...VII. En el supuesto previsto en la fracción VIII, deberá acreditarse que no existen otra u otras marcas alternativas de los bienes requeridos o las existentes no puedan ser sustituidas, en virtud de que, entre otras causas, exista razón técnica o jurídica que obligue a la utilización de una marca determinada, o bien la utilización de una marca distinta pueda ocasionar, entre otros aspectos, un daño a los equipos o maquinaria que

³⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. “¿Qué es caso fortuito? ¿Qué es fuerza mayor? ¿Cuáles son sus diferencias?”. Abril 10, 2020. Disponible en línea: <<https://asesoria.juridicas.unam.mx/preguntas/pregunta/29-Que-es-caso-fortuito-Que-es-fuerza-mayor-Cuales-son-sus-diferencias>> (Consulta: Noviembre 21, 2020)

³⁹ Loc. cit.

⁴⁰ Zárate Martínez, Miguel Oswaldo, Ob. cit.

requieran dichos bienes, o una pérdida económica, costo adicional o menoscabo al patrimonio del Estado”.

Como ejemplo de lo anterior, se encuentra la adquisición de refacciones originales para maquinaria y equipo, lo que da lugar a comprarlas al fabricante de esa marca para no perder la garantía de fábrica y conservar los aparatos en condiciones óptimas.

- e. Por tratarse de mecanismo inusual de adquisición. (fracci XIII y XVIII)

Existen situaciones en las que la administración pública puede aprovechar ofertas excepcionales para otorgar contratos sin mediar la licitación pública. Por tal motivo, acorde con las fracciones XIII y XVIII del artículo 41 de la LAASSP, procederá alguno de los procedimientos excepcionales cuando:

“XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial...”

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

- f. Por tratarse de servicios imprecisos. (fracción XV)

La fracción XV del mismo ordenamiento hace referencia a los servicios de mantenimiento de bienes en los que sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o bien determinar las especificaciones correspondientes. Por lo tanto, debido a la imposibilidad por parte de las dependencias y entidades de especificar dichos puntos, estas pueden recurrir a la adjudicación directa como medio de contratación.

i. Uso Desmedido de la Adjudicación Directa.

Es indudable que la licitación pública es el procedimiento por excelencia acorde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la adjudicación directa procede

únicamente en los casos excepcionales que marcan las leyes reglamentarias a dicho artículo, teniendo como consecuencia que la mayoría de los contratos otorgados en un periodo anual tendrían que ser a través de la licitación pública.

Ahora bien, tomando como base los datos recopilados de CompraNet por parte de la organización no gubernamental denominada Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, entre los años 2010 y 2018, en promedio, el otorgamiento de contratos mediante adjudicación directa en compras fue del 72%, mientras que el de licitaciones públicas fue únicamente del 14.5%.

Esto significa que durante el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, 3 de cada 4 contratos gubernamentales se asignaron a través de la adjudicación directa.⁴¹ Lo anterior, implica que la actual administración siguió, al igual que su predecesor, otorgando en promedio un número porcentual similar (80.6%) de contratos mediante esta vía, puesto que, durante el año 2018, fue del 81.0%.⁴²

Debido al uso desmedido de este mecanismo excepcional que tuvo como consecuencia la vulneración del artículo 134 de nuestra Carta Magna al no utilizar como regla general el procedimiento de licitación pública y no garantizar las mejores condiciones para el Estado que dicho precepto menciona, la actual administración definió en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024⁴³ que dentro de su estrategia para erradicar la corrupción en el gobierno, se comprometía a prohibir las adjudicaciones directas, lo cual, tres años después de su publicación no se ha cumplido.

En cuestión al 2019, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad publicó que en ese año se asignaron 144,199 contratos a través de adjudicación directa, lo que equivale al 80.6% de la totalidad de los contratos celebrados. Por otro lado, 12,523 (7.0%) fueron otorgados mediante invitación a cuando menos tres personas, 2,862 (1.6%) a través de otro medio de contratación y finalmente, en cuanto al procedimiento de licitación pública, se otorgaron 19,321 (10.8%).

⁴¹ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La adjudicación directa como regla. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2019 <<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>> (junio 25, 2021)

⁴² Núñez, Leonardo y Martínez, Javier. Promesas incumplidas por de la 4T: 80.6% de los contratos de 2021 han sido entregados por adjudicación directa. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2021 <<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>> (agosto 14, 2021)

⁴³ **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** (México). Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República. D.O. Julio 12, 2019. En: México, 2019.

Con base en lo expuesto, la actual administración tuvo una mejora mínima en cuanto al número porcentual de contratos asignados a través de la adjudicación directa a pesar de haberse comprometido a prohibir dicho procedimiento en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, ya que durante el 2019 el porcentaje de contratos otorgados fue de 80.6%, es decir, un 0.4% menos que en el año previo.

El año 2020 continuó con el mismo patrón que en los dos años anteriores puesto que 3 de cada 4 contratos fueron otorgados a través de la adjudicación directa. Acorde con otro estudio realizado por Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, durante los primeros 5 meses la base de datos CompraNet registro 50,447 contratos por parte de la Administración Pública Federal, de los cuales el 77.2% fueron entregados por vía de la adjudicación directa, 16.5% por licitación pública y 6.3 por invitación a cuando menos tres personas.⁴⁴

Respecto a lo anterior, es importante destacar que el 2020 tuvo una particularidad, debido a que el 3 de abril se publicó un decreto en el que se facultaba a las Secretarías de Salud, de la Defensa Nacional y de Marina, al Instituto de Salud para el Bienestar, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para adquirir, y en su caso, importar bienes y servicios para atender la contingencia provocada por el virus denominado SARS-CoV2 (COVID-19). Esto, por medio de la adjudicación directa, para con ello agilizar el procedimiento y combatir dicha enfermedad catalogada como prioritaria. Dicho acuerdo dice a la letra:

“Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020....

...ARTÍCULO SEGUNDO.- Se establece que las Secretarías de Salud; de la Defensa Nacional, y de Marina; así como el Instituto de Salud para el Bienestar; el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia y con sujeción a sus recursos disponibles, serán las unidades facultadas para adquirir y, en su caso, importar los bienes y servicios, así como las mercancías y objetos a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto señalado en el artículo anterior.

Para tal efecto, las unidades facultadas simplificarán los trámites del procedimiento de adjudicación directa previsto en las disposiciones jurídicas aplicables.

⁴⁴ Núñez, Leonardo. Adjudicaciones directas: Los primeros 4 meses del 2020. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2020 < <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-mayo-2020/> > (Consulta: Junio 25, 2021)

Dentro de las adquisiciones e importaciones señaladas, quedarán comprendidas aquellas relativas a medicamentos, equipo médico, agentes de diagnóstico, reactivos, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de bienes y servicios, mercancías y objetos, que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, realizadas a partir de que el Consejo de Salubridad General reconoció a la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria”.⁴⁵

Por tal motivo, puede inferirse que el 77.2% de los contratos concedidos a través de la adjudicación directa se debió a que las instituciones mencionadas contaban con esta flexibilidad. Sin embargo, si se restan los contratos asignados por estos miembros de la administración pública, el porcentaje de adjudicaciones directas sube a 82.5%, lo que significa que el uso desmedido de este procedimiento de contratación no derivó del combate al virus SARS-CoV2 (COVID-19), sino del favoritismo de las entidades y dependencias administrativas para asignar contratos por este medio.

Por otro lado, el 27 de octubre del mismo año, la secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, hizo una declaración ante la Cámara de Diputados respecto al abuso de la adjudicación directa como medio principal de contratación:

“En el tema de las adjudicaciones directas, repito, no me canso de insistir en que tenemos que tomar en cuenta el contexto que estamos enfrentando. Y, evidentemente, el porcentaje, conforme al número de contratos, tomando en cuenta este contexto, está manejado dentro de las posibilidades. Es decir, cuando se toman en cuenta los montos de lo que se adjudica en forma directa, esto disminuye claramente respecto a los ejercicios de asignación de contrataciones por adjudicación directa. (...) Entonces, las adjudicaciones directas, en primer lugar, repito, están fundadas en la ley. En segundo lugar, están fundamentadas moralmente por las necesidades de la pandemia. Y, en tercer lugar, también derivan de la autorización que hizo el Consejo de Salubridad Central, con motivo, precisamente, de la emergencia provocada por la pandemia...”⁴⁶

De lo expuesto, se puede observar que la secretaria argumentó que el uso desmedido se debió al combate del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y que la proliferación de estas asignaciones no era tan importante, debido a que los montos concedidos eran menores a los

⁴⁵ ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020. Secretaría de Salud. Disponible: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020> (Consulta: Junio 25, 2021)

⁴⁶ Órgano Oficial de la Cámara De Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio”. Ciudad de México: octubre 27, 2020. Disponible en línea: **Diario de los Debates** <<http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/201027-1.pdf>> (Consulta: junio 25, 2021)

del resto de las contrataciones. Sin embargo, como se mencionó, la pandemia no fue el motivo por el cual hubo un aumento de adjudicaciones directas, sino al favoritismo de los miembros de la administración pública, y por el otro lado, discrepamos sobre la importancia de los montos concedidos a los contratos, ya que, de acuerdo con los datos de la SCHP y CompraNet correspondientes al 4 de noviembre del 2020, los montos relativos a los contratos concedidos a través de licitación pública fueron de 166,114.42 millones de pesos, los de adjudicación directa de 165,280.23 millones de pesos, los de otros medios de contratación de 47,337.65 millones de pesos y los de invitación a cuando menos tres personas de 14,149.54 millones de pesos, lo que implica no solamente una situación alarmante respecto al alto número de contratos asignados a través de la adjudicación directa que fue del 79.8%⁴⁷, sino también a la cantidad de montos otorgados, ya que se determinó que para fines del año 2020, el 43% de los recursos públicos disponibles para contrataciones se destinaron a adjudicaciones directas.⁴⁸ Aunado a esto último, el año 2020 finalizó con una pequeña disminución en la asignación de contratos a través de la adjudicación directa, ya que el porcentaje fue de 80.9%.⁴⁹

Finalmente, en lo que respecta al año 2021, durante el primer semestre se han otorgado 55,691 (80.6%) contratos por medio de la adjudicación directa, 4,124 (6.0%) por invitación a cuando menos tres personas, 1,063 (1.5%) por otros medios y, 8,199 (11.9%) a través de licitación pública.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que, en la mitad del sexenio de la presente administración, no ha habido una mejora significativa respecto a la asignación de contratos a través de la adjudicación directa, puesto que en el 2018 el porcentaje fue de 81.0%, en el 2019 de 80.6%, en el 2020 de 80.9% y en el primer semestre del 2021 fue de 80.6%. Por tal motivo, debido al uso desmedido de este mecanismo de contratación, se puede inferir que existe una vulneración a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaciones reglamentarias de este precepto y al Plan

⁴⁷ Núñez, Leonardo. SFP promete menos adjudicaciones directas, pero vamos rumbo al récord de la década. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2020 < <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-sfp-promete-menos-record-de-la-decada/> > (Consulta: junio 25, 2021)

⁴⁸ Redacción Animal Político. “En 2020 gobierno de AMLO destina 43% de recursos a adjudicaciones directas, pese a prometer prohibirlas”. Ciudad de México: abril 29, 2021. Disponible en línea: **animalpolitico.com**, Política <<https://www.animalpolitico.com/bbc/ciencia-personas-predecir-futuro/>> (Consulta: agosto 21, 2021).

⁴⁹ Núñez, Leonardo y Martínez, Javier. Promesas incumplidas por de la 4T: 80.6% de los contratos de 2021 han sido entregados por adjudicación directa. Ob. Cit

Nacional de Desarrollo 2019-2024, ya que en este último se definió que las adjudicaciones directas se prohibirían.

ii. La Adjudicación Directa como Regla General

Una vez demostrado el uso desmedido de la adjudicación directa como procedimiento de contratación pública, lo conducente consiste en explicar las razones por las cuales las entidades y dependencias de la administración pública federal utilizan este mecanismo como medio principal de contratación, a pesar de las estipulaciones del artículo 134 constitucional y sus leyes reglamentarias, las cuales, como ya se ha analizado, señalan que la regla general es la licitación pública.

a. Modificación al Presupuesto de Egresos

El primer problema emana de la modificación que realiza la cámara de diputados a ciertas partidas que comprenden el Presupuesto de Egresos de la Federación. Como se expuso en el apartado “*Análisis del Ramo General 23*”, el artículo 74, párrafo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los diputados para que anualmente apruebe el PEF previo examen, discusión y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

En razón de esta facultad, los diputados realizan lo que se llama “*bolsa negociable*”, la cual, como ya se comentó, comprende la suma de las ampliaciones al presupuesto y de los recursos modificables al proyecto original, misma que para integrarla, los diputados primeramente realizan cambios a los ingresos para con ello obtener aumentos en ciertos rubros y posteriormente modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación ya que ahora cuenta con una ampliación de gasto.

Estos incrementos se ven reflejados en distintos rubros de gasto como lo es el Ramo General 23: Provisiones Salariales y Económicas, el cual es un instrumento que permite atender las obligaciones de la Administración Pública cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades.

La relevancia de este tema con la adjudicación directa como excepción de la licitación pública, se debe a que la presupuestación comprende una de las etapas preliminares de la contratación pública, ya que, a través del cumplimiento de ésta, las dependencias y entidades administrativas pueden solventar la prestación de servicios, construcción de obras públicas, adquisiciones y arrendamientos. Por tal motivo, la creación de la bolsa negociable por parte de los diputados tiene injerencia en la asignación de contratos a través de la adjudicación directa, lo cual detona dos puntos importantes.

Primera cuestión: existe un incremento desproporcionado en algunos ramos y partidas del proyecto presentado por el Ejecutivo Federal; Segundo aspecto: dicho aumento se debe a que posteriormente los diputados pueden condicionar la entrega de estos recursos a entidades federativas y municipales a cambio de una comisión o bien, de que el contrato de la obra, servicio o bien que se pretenda adquirir, construir o arrendar, sea asignado mediante adjudicación directa a la persona física o moral de su elección.

b. Facultades Discrecionales

Un asunto importante dentro del procedimiento de adjudicación directa, son las facultades discrecionales con las que cuentan los servidores públicos de las entidades y dependencias administrativas. Al respecto, el autor José Roberto Dormi expresa que:

“Las facultades del órgano son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una manera u otra manera. El órgano puede decidir según su leal saber y entender si debe o no actuar y, en su caso, qué medidas adoptará. En este aspecto la discrecionalidad expresa actividad de razón y buen juicio de la administración”.⁵⁰

De lo expuesto, se infiere que algunos miembros de la administración pública gozan de cierta libertad respecto a la toma de decisiones. Sin embargo, acorde con la siguiente tesis aislada, podemos observar que este atributo se encuentra subordinado a la propia legislación que lo reconoce y, además, a los requisitos de la fundamentación y motivación tal como lo marca el artículo 16 constitucional. Dicha tesis dice a la letra:

⁵⁰ Dormi, José Roberto. **Derecho Administrativo Económico**. 3ª ed. Buenos Aires, Astrea. 1958

“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.

La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional”.⁵¹

Es importante mencionar que esta facultad que el propio ordenamiento otorga a la autoridad, no debe ser confundida con la arbitrariedad, ya que:

“Ello no implica que dicha libertad sea absoluta, es decir que la autoridad pueda tomar una decisión arbitraria, en todos los casos, la administración debe actuar conforme a un debido proceso de razonabilidad, investigando, comprobando, verificando, apreciando y juzgando los motivos causantes de su decisión”⁵²

La relevancia de este tema con la adjudicación directa se debe a que la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 40, hace alusión a este tipo de potestad puesto en su primer párrafo expresa la frase *“bajo su responsabilidad”* lo que implica las entidades y dependencias, podrán hacer uso de sus facultades discrecionales para la elección del procedimiento de excepción a la licitación pública y la adjudicación del contrato. El precepto aludido señala:

“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 concurran 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.

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...”

⁵¹ **Facultades Discrecionales. Apreciación del Uso Indebido de las Concedidas A la Autoridad.** Tesis aislada. Pleno. (SJF: 9ª, septiembre, 1998, p. 56). Disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/195530> (Consulta: agosto 21, 2021).

⁵² Dormí, José Roberto. Ob. cit.

Como se indica arriba, estos sujetos de la administración pública podrán optar por llevar a cabo alguno de los procedimientos excepcionales, siempre y cuando cumplan con tres requisitos: Primero, que se actualice alguna de las hipótesis previstas en el artículo 41 de la misma ley; Segundo, que la selección del procedimiento cuente con la debida fundamentación y motivación en base a los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia; Tercero, que conste por escrito y sea firmado por el titular del área.

Por tal motivo, puede afirmarse que las facultades discrecionales cumplen con su funcionalidad al estar subordinadas a los requisitos del ordenamiento que los reconoce y al artículo 16 constitucional, el cual hace referencia a la fundamentación y motivación. No obstante, como veremos más adelante, se ha argumentado que estas potestades han ocasionado el uso desmedido de la adjudicación directa como mecanismo de contratación, desplazando a la licitación pública como procedimiento principal y convirtiéndose en regla general, ya que a pesar de contar con múltiples requisitos para su aplicación, ha resultado atractivo para las prácticas corruptas debido a su amplio margen de discrecionalidad, teniendo como consecuencia la ineficiencia de este procedimiento excepcional.

La autora Laura María Ramírez Gómez, ha expresado que este tipo de facultades es otra de las razones por las que en los últimos años se ha desatado un abuso de la adjudicación directa, convirtiéndose en el mecanismo preferido para la asignación de contratos, argumentando que el problema versa sobre la libertad con la que cuentan los servidores públicos para elegir un procedimiento de contratación distinto a la licitación pública, a pesar de que esta se encuentre limitada por la disposición normativa que reconoce dicha potestad.

Por otro lado, en párrafos anteriores se mencionó que las facultades discrecionales tienen la finalidad de lograr el propósito que la propia ley les señala, la cual en este caso es la adjudicación de un contrato para satisfacer un interés público. Debido a esto, es necesario que los servidores públicos cuenten con dicha atribución, ya que de lo contrario resultaría imposible para la administración pública satisfacer las necesidades de la sociedad en cuestión a la asignación de contratos.

Asimismo, consideramos que la operación de estas facultades se encuentra debidamente limitada ya que la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

del Sector Público señala distintos requerimientos que acotan el ejercicio de dicha potestad, por lo que estimamos que las consecuencias del uso desmedido de la adjudicación directa, no proviene de un uso indebido de estas potestades, sino de una actuación arbitraria por parte de los servidores públicos. Esto último, debido a que si se tratara del ejercicio de facultades discrecionales se estaría cumpliendo con los parámetros que marcan los ordenamientos federales y, por ende, no existiría una discrepancia alarmante en cuestión al número de contratos asignados a través de la adjudicación directa y la licitación pública.

Por tal motivo, la actuación arbitraria de los servidores públicos, es uno de los factores principales que ocasionan el uso desmedido de la excepción aludida, lo que nos lleva a determinar que el detonante de esta arbitrariedad en la contratación pública, proviene de los aspectos antropológicos de los servidores, haciendo referencia con este tipo de conductas al concepto de corrupción, mismo que más adelante se incluirá, junto con los factores que motivan su práctica y sus consecuencias jurídicas.

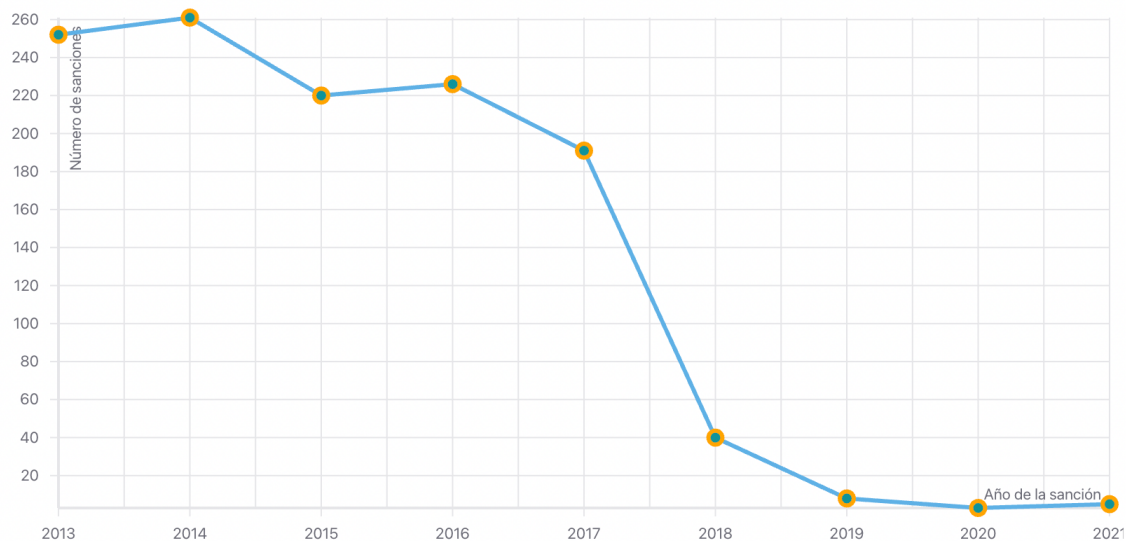
3. Servidores Públicos Sancionados por Violación al Procedimiento de Contratación Pública

Una de las principales tareas de la Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo, consiste en vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y sanciona a aquellos que incumplan con dicho concepto.⁵³ En cumplimiento a lo ordenado en el artículo 53 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGRA) y al 27 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se pone a disposición el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional⁵⁴, con el objeto de dar a conocer a aquellos que cometieron faltas administrativas graves previstas en ley recién citada, y cuyas sanciones corresponden al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas (Artículo 3, fracción XVI de la LGRA).

De acuerdo con los datos correspondientes a la plataforma digital mencionada, la siguiente gráfica nos muestra la cantidad de servidores públicos sancionados en los años 2013 – 2021, entre las que se encuentran causales como abuso de autoridad, violaciones y

⁵³ Secretaría de la Función Pública. “Conoce la SGP”. Ciudad de México. Disponible en línea: **SFP** <<http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>> (Consulta: agosto 22, 2021).

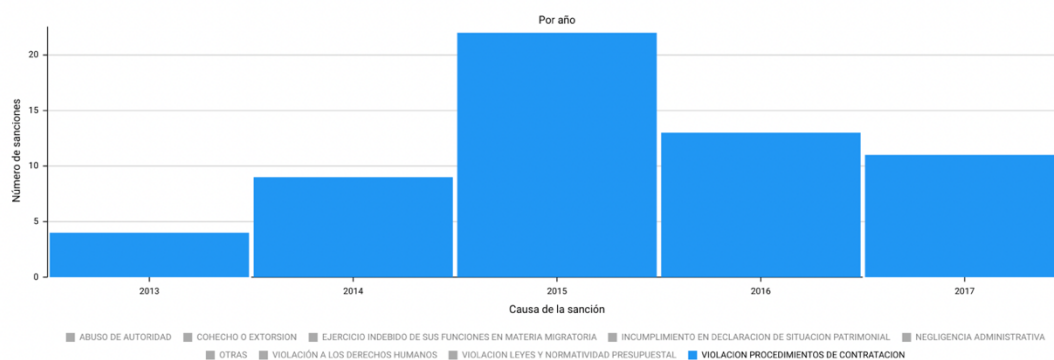
normatividad presupuestal, cohecho o extorsión, violación al procedimiento de contratación pública entre otros.



Fuente de la gráfica: Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional

De lo expuesto, se puede observar que el número de personas servidoras públicas sancionadas ha ido descendiendo, siendo el 2014 el año con mayor número, con 261 sanciones y disminuyendo a 40 en 2018, 8 en 2019, 3 en 2020 y 5 sanciones de enero a mayo del 2021.

Examinemos brevemente ahora, la siguiente gráfica que nos muestra el número de servidores públicos sancionados por violación al procedimiento de contratación público, causal que es la que nos atañe en la presente investigación.



Fuente de la gráfica: Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional

De lo anterior, se puede apreciar que el 2013 fue el año con menor número de sanciones ya que se impusieron 4. Por otra parte, hubo 9 en 2014, 22 en 2015, 13 en 2016 y finalmente, 11 sanciones en 2017.

Cabe comentar, que las sanciones corresponden a la violación del procedimiento de contratación en su generalidad, es decir, que no existe una especificación respecto al tipo de procedimiento que se llevó a cabo, englobando así el de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa. Teniendo como consecuencia que la cantidad de sanciones derivadas de este último, resultase ser menor a las expuestas en la gráfica.

Por otro lado, la gráfica únicamente nos arroja el número de servidores públicos sancionados en los años 2013-2017, dejando una interrogante respecto a los años subsecuentes. Debido a esto, consideramos que existen dos cuestionamientos. Primero: atendiendo la funcionalidad de los órganos encargados de imponer sanciones por violación al procedimiento de contratación, podemos inferir que la escasa cantidad de estas entre los años 2013-2017 y la falta de las misma en los años 2018-2021, se debe a que efectivamente, no existe una violación a dicho procedimiento y que por ende, las actuaciones de los servidores públicos se ajustan a la normativa respectiva y; Segundo, la carencia de sanciones se debe a una debilidad institucional, por lo que, para robustecer lo dicho, es necesario hacer una comparación entre la cantidad de sanciones impuestas y lo ya expuesto en el apartado titulado como *“Uso Desmedido de la Adjudicación Directa”*.

En los años 2013-2017 hubo un total de 59 sanciones a servidores públicos por violación al procedimiento de contratación. Sin embargo, como se comentó, en los años 2018-2021 no se impusieron sanciones. Ahora bien, en el año 2018, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad informó que el 80.0%⁵⁵ de los contratos públicos asignados fueron a través de la adjudicación directa; en el año 2019, de los 144,199 contratos otorgados el 80.6%, fue por medio de esta excepción; en el 2020 un 80.9% y finalmente entre los meses enero-julio del 2021, el número de contratos asignados por esta vía fue de 55,691 lo que equivale a un 80.6% de la cantidad total.⁵⁶

⁵⁶ Núñez, Leonardo y Martínez, Javier. Ob. Cit

La relevancia de esta comparación, versa en que debido al alto índice porcentual de adjudicaciones directas entre los años 2018-2021, implica una clara vulneración a los ordenamientos federales como se ha estado mencionando, lo que a su vez, significa que los servidores públicos encargados de determinar la procedencia incurrieron en una falta grave por la violación al procedimiento de contratación por lo que, la lógica jurídica nos indica que en los años aludidos debería existir un número mínimo de sanciones impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y no lo contrario. Por tal motivo, podemos inferir que, debido a la carencia de castigos, existe una debilidad institucional por parte del órgano sancionador, lo que provoca la proliferación de adjudicaciones directas y, por ende, la ineficiencia de dicha excepción.

De conformidad con lo expuesto, podemos concluir en este capítulo, que dentro de los aspectos generales de la licitación pública, en el artículo 134 constitucional y en Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos mediante la celebración de actos administrativos bilaterales con particulares que tengan por objeto adquirir, arrendar, prestar servicios o ejecutar obras públicas. Lo anterior es necesario, porque la Administración Pública Federal se ve imposibilitada por sí sola llevar a cabo las actividades mencionadas.

Por otro lado, tal como lo establece el mismo precepto constitucional, cuando no se puedan garantizar las mejores condiciones para el Estado a través de este procedimiento, podrá utilizarse la adjudicación directa como excepción, misma que también tiene como finalidad obviar trámites burocráticos que impidan la adopción de decisiones rápidas y eficaces, sustituyendo la concurrencia y competencia de los contratantes.

En cuanto a esta excepción, observamos cómo a diferencia de la licitación, no se aplican las fases de convocatoria o invitación, junta de aclaraciones y presentación y apertura de propuestas técnicas – económicas, si no que la entidad o dependencia de la administración pública, a través de sus comités o el servidor público competente, puede elegir a una persona física o moral que se encuentre inscrito en el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC), lo cual implica claramente un procedimiento más célere y eficaz.

Lo anterior, siempre y cuando dicha situación encuadre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 41 de la LAASSP, que esté debidamente fundamentado y motivado,

que conste por escrito y sea firmado por el titular del área usuaria y finalmente, que el oferente cuente con capacidad de respuesta inmediata.

Sin embargo, demostramos cómo a pesar de la facilidad y utilidad de esta herramienta de contratación, existe un uso desmedido por parte de los servidores públicos encargados de determinar su procedencia. Esto, derivado de sus actuaciones arbitrarias constituidas en prácticas corruptas, ya que, como se expuso, de las decenas de miles de contratos asignados por organismos de la Administración Pública Federal, aproximadamente el 80 por ciento son otorgados a través de este medio, lo que implica una evidente vulneración al artículo 134 de nuestra Carta Magna, las legislaciones reglamentarias de este precepto y al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Lo anterior toma lugar, debido a que en la etapa preliminar de presupuestación los Diputados canalizan recursos económicos a distintas entidades de forma indebida a cambio de una contraprestación y a que los servidores públicos encargados de determinar la procedencia de la adjudicación directa, eligen este procedimiento arbitrariamente incurriendo también en prácticas corruptas.

De igual manera, la debilidad institucional de los órganos sancionadores por violación al procedimiento de contratación pública, como en este caso, contribuye a la proliferación de adjudicaciones directas y, por ende, a la corrupción en dicho procedimiento.

Lo anterior nos permite concluir cómo este instrumento excepcional de contratación ha sido tergiversado con el objeto de satisfacer mayormente los intereses de servidores públicos y legisladores, en lugar de las necesidades de los ciudadanos. También nos ha demostrado cómo existe una debilidad institucional en los órganos sancionadores debido a la evidente carencia de multas a los servidores públicos por violación al procedimiento de contratación, debido al uso desmedido de la adjudicación directa, de cómo esta excepción se ha convertido en la regla y, finalmente, de cómo, por motivo de todos estos factores, ha resultado ser ineficiente.

Capítulo III

1. ANTROPOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

Antes de plasmar la definición de la corrupción, los factores detonantes, el impacto en el procedimiento de contratación pública y las formas en que podemos mitigar y erradicar este cáncer que ha infectado a nuestro país, tanto en el sector público como en el privado, debemos plantear qué entendemos por este concepto y lo más importante, dónde se encuentra arraigado.

Por estos motivos, en los siguientes párrafos no pretendemos exponer datos estadísticos o encuestas que nos señalen el índice de corrupción que afecta a México o bien, que nos muestren cuántos mexicanos piensan que estas prácticas son un problema, o si consideran que algunas de ellas están justificadas, o si la culpa de su proliferación es de la actual administración. Quienes conformamos este país, sabemos con claridad que la corrupción existe, que permea diariamente en nuestra vida cotidiana y que, para resolverla, debemos partir primero del reconocimiento de que es un problema cultural.

i. Significado de la Corrupción

Para iniciar, debemos comprender que la corrupción es un concepto abstracto por lo que es imposible brindar una definición única y general, ya que existen diversos tipos y, además, resulta impráctico tratar de precisar un significado que englobe y explique el fenómeno en su totalidad. Debido a esto, expondremos algunas definiciones que se refieren al tipo de corrupción al que nos atenderemos en el presente estudio. Dicho lo anterior, entendemos por este concepto a *"el abuso de poder público para obtener beneficio particular"*.⁵⁷

⁵⁷ Rowland, Michel. *Visión Contemporánea de la Corrupción*. 1ª ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, P. 3. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>> (Consulta: agosto 25, 2021)

Otra definición más amplia es en la que “*Se define como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa*”⁵⁸.

Con base en lo expuesto, podemos señalar que el tipo de corrupción en el que nos enfocaremos en los siguientes párrafos, pertenece al ámbito público, es decir, a las actuaciones de los servidores de tal índole, que cuentan con facultades para la toma de decisiones que comprenden el destino de recursos económicos para el beneficio social y la potestad de determinar la procedencia de la adjudicación directa.

La corrupción es un tipo de conducta, que prolifera y ataca a los distintos organismos de la Administración Pública Federal, volviéndolos ineficientes y que, por ende, se desvirtúa el interés público. De tal manera, la corrupción se encuentra íntimamente relacionada con el clientelismo, el cual, puede ser definido como:

“Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos”.⁵⁹

Tanto la corrupción como el clientelismo, tienen la finalidad de obtener un beneficio ajeno al interés social.

Ahora bien, definida la corrupción, lo conducente consiste en dilucidar dónde se encuentra arraigada dicha conducta. Para esto, diversos autores como John M. Mckerman, expresan que estas prácticas típicamente se entienden como una cuestión cultural que surge de nuestro pasado colonial.⁶⁰ Del mismo modo, Benjamín Hill en su artículo denominado “*La cultura de la Corrupción*”, menciona que hay individuos que sostienen que esta conducta es parte de la cultura de los mexicanos por lo que se puede interpretar como una manera de justificar su existencia. Sin embargo, hay quienes niegan dicha visión fatalista y proponen que es más bien una manifestación irregular de la convivencia social por lo que es

⁵⁸ Loc. cit.

⁵⁹ Audelo Cruz, M. Jorge. **¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática.** 1ª ed. México, Estudios Sociales, 2004. Disponible en línea: realyc.org <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>> (Consulta: agosto 25, 2021)

⁶⁰ Ackerman, John M. **La nueva agenda para el combate a la corrupción en México.** 1ª ed, México, Porrúa, 2007.

una aberración que no forma parte de la idiosincrasia de los mexicanos. Por tal razón, es necesario explicar qué se entiende por cultura, para posteriormente verificar si efectivamente se encuentra relacionada con la corrupción.

Gabriel Zaid expresa que existen tres aspectos de la cultura. El primero, corresponde a una acepción clásica, en la que se hace alusión a su origen, el cual, fue conceptualizado por primera vez en la época romana, ya que emplearon las palabras, *cultus*, *incultus* y *cultura*, entendiéndose por éstas a la forma de cultivar el espíritu, lo que a su vez, significa que este primer aspecto atañe al aprendizaje individual.

El segundo aspecto, es el ilustrado, el cual se encuentra vinculado no con el ámbito personal como el concepto clásico, sino al social, es decir, al conocimiento y progresismo de las civilizaciones en conjunto y no por separado.

Finalmente, la tercera acepción es la romanticista, la cual versa sobre la identidad comunitaria, que defiende sus creencias y costumbres y que, por ende, existe una distinción en cada civilización, por lo que podemos decir que la cultura romántica comprende la idiosincrasia y la antropología de las naciones.⁶¹

El papel que juega la cultura en la corrupción, se puede apreciar desde la concepción romántica, ya que, a nuestro criterio, la antropología, al formar parte de este primer concepto, nos indica que efectivamente este tipo de conducta pertenece a los rasgos culturales de los mexicanos.

Por consiguiente, antes de poder brindar una solución a este tipo de prácticas, debemos aceptar que es un problema cultural, por lo que compartimos la idea del ex presidente Enrique Peña Nieto, ya que al participar en el evento llamado Los 300 líderes más influyentes de México, expresó *“Estoy convencido de que el problema que tenemos para enfrentar la corrupción parte, primero de reconocer, que es una debilidad de orden cultural”*⁶².

ii. Factores de Corrupción

61 Zaid, Gabriel. *“Tres Conceptos de Cultura”*. Junio, 2007. Disponible en línea: **Letras Libres**. No. 1, 2007 <<https://www.letraslibres.com/mexico-espana/tres-conceptos-cultura>> (Consulta: septiembre 1, 2021)

62 Redacción Animal Político. *“La corrupción es un asunto cultura: Peña Nieto”*. Ciudad de México: septiembre 9, 2014. Disponible en línea: **animalpolitico.com**, Política <<https://www.animalpolitico.com/2014/09/la-corrupcion-es-un-asunto-cultural-pena-nieto/>> (Consulta: Septiembre 1, 2021).

Claro está, que, para la ejecución de prácticas corruptas, deben existir causas que motiven a los servidores públicos a actuar de tal forma, las cuales, pueden derivar de cuestiones subjetivas u objetivas y, que, a su vez, pueden dar un resultado innumerable. Por ello, derivado de la investigación que hemos realizado y enfocándonos en la presupuestación como etapa preliminar del procedimiento de contratación pública y en la adjudicación directa como su excepción, en los siguientes puntos nos atendremos a explicar los factores que, a nuestra consideración, son los principales detonantes de la corrupción.

Dicho esto, podemos mencionar que las causas son:

a. Facultades discrecionales

Es evidente que cuando se dota a los servidores públicos con este tipo de facultades impera la corrupción, ya que este tipo de atributos, como ya se mencionó, otorgan cierto tipo de libertad respecto a la toma de decisiones, lo que, en diversos casos, provoca la ineficiencia de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal o bien, el incremento desproporcionado de los ramos generales del PEF.

En cuestión a la etapa de la presupuestación, el artículo 74, fracción IV de nuestra Carta Magna, se confiere a la Cámara de Diputados las facultades exclusivas de examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal, lo que ocasiona el incremento excesivo de los ramos y rubros contenidos en dicho documento. Lo anterior, como se expuso en el apartado de “Análisis del Ramo 23”, tiene la finalidad de que posterior a la formación de la “bolsa negociable” sirva como herramienta condicionante de la entrega de recursos a entidades federativas y municipales a cambio de una contraprestación en favor de los diputados, lo que indica no un uso indebido de facultades, sino una arbitrariedad, misma que deriva de falta de reglas de operación adecuadas en cuanto al Ramo General 23.

Respecto a la adjudicación directa, el artículo 40 de la Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público, otorga facultades discrecionales a los servidores públicos encargados de determinar la procedencia de la excepción aludida. El problema, consiste en que tales potestades a pesar de que se encuentran correctamente limitadas para su ejercicio, abren paso a que la adjudicación directa se utilice de forma

excesiva, desplazando a licitación pública como regla general de contratación y dando como significado que tales actuaciones fueron realizadas de forma arbitraria.

Ahora bien, el indicador de la existencia de la corrupción en ambos casos, estriba primeramente en las facultades discrecionales con las que cuentan los servidores públicos. Por tal motivo, al contar con dicha libertad, tiene como consecuencia que los sujetos actúen de forma arbitraria, ya sea en cuanto a la canalización de recursos federales o bien, a la determinación de la procedencia de la adjudicación directa. Debido a esto, podemos observar cómo las facultades discrecionales conllevan a la arbitrariedad y que éstas ocasionan prácticas corruptas.

b. Debilidad institucional

La previsión de normas jurídicas, sanciones administrativas y órganos encargados de imponerlas, sirven como incentivo para que los servidores públicos actúen dentro de los parámetros normativos y no incurran en faltas administrativas. Por ello, la falla de algunos de los factores enunciados, estimulan la corrupción.

Dicho esto, en el subapartado 3, del Capítulo II del presente trabajo, se alude a los servidores públicos sancionados por violación al procedimiento de contratación pública, y se expone que entre los años 2013-2017 hubo un total de 59 sanciones, pero en los años posteriores no hubo ninguna. Lo anterior, a pesar de que en los años 2018-2021, en promedio, el 80% de los contratos celebrados por miembros de la Administración Pública Federal, fueron asignados a través de adjudicación directa, lo que -como se concluyó- implica claramente una vulneración a los ordenamientos federales, debido a que la regla general de contratación es a través de la licitación pública y que por ende, la consecuencia más esperada de esto, hubiese sido la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves debido a una actuación arbitraria productora de una conducta corruptiva.

Por consiguiente, la lógica jurídica nos indica, que, debido al alto índice de asignaciones en tales años, de arbitrariedades y comisiones de faltas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al ser el órgano sancionador, hubiere impuesto sanciones a los servidores públicos por violación al procedimiento de contratación pública. Sin embargo, como se mencionó, en los últimos 4 años, acorde con el Sistema Nacional de Servidores

Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional, no hubo sanción alguna por la vulneración a dicho procedimiento.

Como resultado, podemos decir que, debido a esta carencia, nos permite considerar que existe una debilidad institucional, lo que contribuye a la proliferación de la corrupción en la contratación pública, específicamente en el tema de asignaciones de contratos a través de adjudicación directa.

c. Impunidad

La impunidad no es más que aquella persona “*que queda sin castigo*”.⁶³ La falta de sanciones ocasiona este sentimiento a los servidores públicos y que, a su vez, provoca, como efecto dominó, la malversación de recursos federales, actuaciones arbitrarias, el uso desmedido de la adjudicación directa y el incumplimiento de las normativas jurídicas.

Esta circunstancia, “*es generada y amparada por la corrupción*”⁶⁴, por lo que, estimamos que la impunidad es la causa predominante de las conductas corruptas de aquellos que ostentan un poder público y que ha ocasionado, en cuestión a la contratación pública, la ineficiencia de la adjudicación directa.

Esta situación, junto con la debilidad institucional de los órganos sancionadores, son factores contributivos a la corrupción, pues sin la imposición de castigos por la violación al procedimiento de contratación pública, existe un incremento en los porcentajes en la asignación de contratos a través de la excepción mencionada.

d. Ignorancia Moral y Ética Pública

La ignorancia moral o miopía moral es un factor interno de corrupción y acorde con el autor Óscar Diego Bautista, esta causa se refiere al individuo que “*no tiene capacidad para ver las consecuencias futuras de determinados actos antiéticos*”⁶⁵. Del mismo modo, expresa

⁶³ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Disponible en línea: < <https://dle.rae.es/impune> > (Consulta: Septiembre 1, 2021).

⁶⁴ Carbonell, Miguel. “*Corrupción Judicial e Impunidad: El Caso de México*”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2019. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/4.pdf>> (Consulta: Nov. 19, 2021).

⁶⁵ Diego Bautista, Oscar. **Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y las administraciones públicas**. Citado por: Rodríguez Alba, Jaime. **¿Los corruptos aprenden ética? Orientaciones éticas para atajar la corrupción**. 1a. Ed, España,

que la ignorancia conduce a un deseo malvado y el mismo a una actuación indebida, la cual, en relación con nuestro estudio, se materializa en actos arbitrarios por parte de los servidores públicos.

También alude a la ética pública, que se refiere simplemente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público, lo que implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. Esta virtud le brinda al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente por lo que todo gobierno, para mantener una eficiente administración, debe contar con individuos íntegros.⁶⁶

El propio artículo 134 de nuestra Constitución Política -y en el cual se basa la presente investigación-, hace referencia a la ética en cuanto a la administración de los recursos públicos y el procedimiento de contratación, ya que menciona que, en ambos casos, los servidores públicos deberán conducir sus actuaciones con transparencia, imparcialidad y honradez.

Sin embargo, es indudable que tales principios no han sido respetados, lo que nos lleva a determinar que tanto la ignorancia moral, como la carencia de ética pública son factores internos que contribuyen a la corrupción.

Por lo anterior, podemos señalar que existen factores externos e internos. Los primeros corresponden a las cuestiones jurídicas, es decir, a la carencia de reglas, facultades discrecionales, debilidad institucional, entre otros. Los segundos, se relacionan con los aspectos antropológicos, por lo que en este caso se hizo alusión a la ignorancia moral y a la ética pública.

Debido a esto, estimamos que, para combatir la corrupción, además de identificar las causas de origen, debemos separar estos factores, ya que las técnicas de combate que se propongan, deben estar focalizadas al tipo de causa que se trate, es decir, a la corrupción desde una perspectiva jurídica y, por otro lado, desde un punto de vista antropológico.

iii. Recomendaciones

Scielo. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000300010> (Consulta: septiembre 14, 2021)

⁶⁶ Diego Bautista, Oscar. **Ética y Política: Valores para un buen gobierno**. 1ª ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679484/EM_27_3.pdf?sequence=1> (Consulta: septiembre 14, 2021)

Los factores de corrupción mencionados contribuyen a la proliferación de adjudicaciones directas en el procedimiento de contratación. Por tal motivo, es elemental introducir mecanismos que coadyuven a la prevención de dichas conductas para así lograr la disminución razonable de asignaciones contractuales y, mediante este mecanismo, incrementar los otorgados a través de licitaciones públicas, para así generar la concurrencia de oferentes y de esta manera, se logren obtener las mejores condiciones para el Estado.

Por tal motivo, en los párrafos subsecuentes se plantean propuestas que tienen por objeto erradicar la corrupción desde dos perspectivas. La primera, desde una óptica jurídica, y la segunda, desde un punto de vista sociocultural. Esto, por considerar que las técnicas de combate implementadas hasta ahora únicamente se han centrado en la perspectiva jurídica, lo cual, solo contribuye a una mitigación de las prácticas corruptas, pero no de su eliminación, pues para poder lograr erradicar esta problemática, es necesario combatirla desde ambos ángulos.

a. Reglas de Operación en el Ramo General 23

El Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra compuesto por distintos Ramos, mismos que contienen programas y fondos a los que se les destinan recursos federales para que posteriormente sean erogados por la entidad o dependencia correspondiente. En este sentido, existen las reglas de operación, que se encuentran previstas en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y son definidas en su artículo 3, fracción XLV como *“las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos”* y que tienen el *“propósito de vigilar y controlar la implementación y funcionamiento de los programas”*.

Acorde con el artículo citado, estas reglas deben ser elaboradas por las propias dependencias o entidades, las cuales, están sujetas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, estas deben contener los siguientes elementos:

a. *Presentación y antecedentes*

b. *Objetivos.*

c. *Lineamientos generales: cobertura, población objetivo, tipo y monto de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimientos de selección, elegibilidad, requisitos, transparencia, derechos, obligaciones y sanciones.*

d. *Lineamientos específicos: coordinación institucional entre las instancias ejecutoras, normas de control y vigilancia.*

e. *Informes programático-presupuestario: avances físico-financieros, cierre de ejercicio, recursos devengados.*

f. *Evaluación.*

g. *Seguimiento, control y auditorías.*

h. *Quejas y denuncias*".⁶⁷

Con base en lo anterior, podemos concluir que las reglas de operación son un instrumento que determina el funcionamiento de los fondos y programas.

Ahora bien, la relevancia que guardan con la presente investigación, es que la falta de reglas de operación, implica que los diputados puedan ejercer los recursos con mayor discrecionalidad y que por ende, puedan condicionar la entrega de éstos a cambio de una comisión, ya que como se mencionó en el apartado de "*Análisis del Ramo General 23*", la razón principal por la que los fondos y programas han sufrido más incrementos, es por la carencia de este tipo de reglas.

Por tal motivo, consideramos que una forma de mitigar las prácticas corruptas dentro de la etapa de presupuestación, consiste en que las entidades y dependencias tengan la obligación de implementar reglas de operación y que no sea solo una opción como lo establece el artículo 77 mencionado. No obstante, sugerimos la eliminación de los fondos y programas en el supuesto de no cumplirse lo anterior.

b. Eliminación de Supuestos para la Procedencia de la Adjudicación Directa

Actualmente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece veinte supuestos en los que procede la adjudicación directa como excepción a la licitación pública. Debido a esto, sugerimos se realice una reforma en la cual

⁶⁷ Ugalde, Luis, Ob. cit.

únicamente se conserven tres causales, ya que consideramos que este mecanismo debe operar en casos de extrema necesidad para la Administración Pública Federal, pues debido a su estructura jurídica y las excesivas hipótesis de procedencia, se limita totalmente la concurrencia de oferentes, no se garantizan las mejores condiciones para el Estado, se provoca la malversación de recursos y el aumento de la discrecionalidad de los servidores públicos, lo que provoca actuaciones arbitrarias y por ende, la adopción de prácticas corruptas.

Dicho esto, las causales de procedencia recomendadas para su conservación son:

1. Únicamente exista un solo oferente.
2. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad y el medio ambiente por caso fortuito o fuerza mayor.
3. Fines exclusivamente militares.

Ahora bien, como ya se mencionó, estas recomendaciones se encuentran focalizadas a mitigar la corrupción desde la perspectiva jurídica, lo que significa que para su erradicación es indispensable implementar mecanismos de combate dirigidos al otro ángulo, refiriéndose por este al sociocultural, es decir, a la ignorancia moral y ética pública.

c. Enseñanza de la Ética Pública

El autor Oscar Diego Bautista expresa que la ética:

*“Es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar”.*⁶⁸

Por otro lado, cuando la ética es aplicada y puesta en práctica en el ámbito público, se denomina ética pública o ética para la política y la administración pública.

⁶⁸ Bautista, Oscar Diego. “Necesidad de la ética pública”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf>> (Consulta: nov. 19, 2021).

Al respecto, Manuel Villoria menciona que:

*“La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano”.*⁶⁹

El descuido de esta virtud, tiene como resultado las prácticas corruptas dentro de la administración pública, por lo que su estudio es esencial, porque auxilia a determinar lo que es conveniente o nocivo para colectividad, además de que es un importante mecanismo de control de arbitrariedad en el uso del poder público.

Diego Bautista nos dice que, así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera haberla por los aspectos éticos y que si el subdesarrollo económico es motivo de inquietud, también debiera serlo el subdesarrollo moral.

Por lo anterior, nos plantea la siguiente pregunta ¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral?

En este sentido, es necesario fomentar la ética pública, por lo que siguiendo los planteamientos de Bautista, podemos mencionar las siguientes ideas:

1. Educación Familiar

El vínculo entre los padres e hijos tiene una enorme influencia moral y demuestra la fuerza de la familia.

La importancia de este elemento tiene trascendencia en el ámbito político y servicio del Estado. Al respecto, Confucio señaló:

*“Cuando se pone en orden a la propia familia se ha dado el primer paso para gobernar un reino, primero debe actuar con la mayor rectitud dentro de su propio hogar. Si mantenéis en vuestra familia la virtud y la cortesía, estaréis preparados para gobernar con sabiduría”*⁷⁰

⁶⁹ Mendieta Villoria, Manuel. **Ética Pública y Corrupción: Curso de Ética Pública Administrativa**. 1ª ed. España, Tecnos. 2000.

⁷⁰ Confucio. Citado por: Bautista, Oscar Diego. *“Necesidad de la ética pública”*. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf> > (Consulta: nov. 19, 2021).

Haciendo una interpretación de este texto y adecuándolo a nuestra investigación, podemos concluir que el primer paso para formar a servidores públicos que obren con rectitud y cuenten con ética pública y moral, es fundamental que exista una idónea educación en el seno familiar.

2. Educación Básica

Al igual que en el ámbito familiar, la educación básica comprende una etapa esencial en la formación de toda persona, por lo que es conveniente hacer una revisión de los distintos programas educativos para introducir materias o bien, reforzar las existentes, para que orienten y formen a los estudiantes a actuar de forma ética y moral. Ello no eximiría a que la formación de estos aspectos inicie en el seno familiar, sino que su carácter debe tener una función complementaria.

3. Formación Profesional

Bautista señala que la importancia de las universidades en la formación de los servidores públicos, es vital, por lo que una de las recomendaciones versa en implementar o en su caso, realizar un diagnóstico de los aspectos éticos en los programas de estudio ya que una escuela sólida, con buenos principios, servirá para la formación de profesionistas de calidad, que ejecuten sus tareas con responsabilidad, ética pública y moral.

4. Reclutamiento y Selección de Servidores Públicos

Este punto hace referencia a la capacidad y dignidad del cargo que desempeñará el servidor público, comprendiendo que no basta únicamente con un simple examen o entrevista en el que se conozcan sus habilidades, actitudes, valores y antivalores del individuo para obtener seguridad de que es efectivamente merecedor del puesto.

Una persona en cualquier tipo de cargo público, puede ocasionar grandes daños a la comunidad, si no cuentan con los valores y aptitudes adecuadas, como se ha venido sustentando en el presente caso, en cuanto a los involucrados en el procedimiento de

adjudicación directa. Por tal motivo, compartiendo la idea del Bautista, es preciso que los servidores públicos sean elegidos tanto por su capacidad como por su calidad moral y que, a su vez, sean llamados a rendir cuentas de sus acciones cuando se les requiera.

5. Desempeño Laboral

En este punto destaca la capacitación de los servidores públicos, que cuenta con dos aristas. Por un lado, el desarrollo de las aptitudes, que comprende las habilidades para poder actuar y, por otro, el perfeccionamiento de la personalidad, en el cual se encuentran los aspectos éticos.

Como bien menciona el autor, la capacitación de los servidores no debe limitarse al mejoramiento de las habilidades técnicas o destreza empírica, sino que también debe englobar un cambio profundo en la actitud y mentalidad del individuo, con el objetivo de que obren con rectitud y se eviten actuaciones nocivas para el Estado, como las que ya hemos comentado.

Otro punto importante, radica en que los dirigentes de los organismos de la Administración Pública, además de contar con valores, aptitudes y demás factores que los hagan dignos de representar dicho cargo, brinden un ejemplo al resto de los servidores respecto a los lineamientos jurídicos y éticos que deben seguir, pues de lo contrario es como si las reglas no existieran. *“El argumento convence, pero el ejemplo arrastra”*.⁷¹

Podemos concluir, que la enseñanza de los valores éticos, es un factor fundamental para que todo individuo obre con rectitud, que debe comenzar en el seno familiar y en la educación básica, desarrollarse en la formación profesional y perfeccionarse en el desempeño laboral.

La ética pública, a nuestra consideración, constituye el elemento más importante para la supresión de la corrupción dentro en la Administración Pública Federal, ya que toda actuación de los servidores públicos resulte nociva para el Estado, deviene de una carencia de formación. Por este motivo, no basta con que dichos individuos tengan conocimiento de

⁷¹ Álvarez Bernal, María Elena. **La ética en la función pública**. 1ª ed. México, D.F. 2008/2021.

la existencia de estas virtudes, sino que, como se mencionó, deben fomentarse, desarrollarse y perfeccionarse. “*No se enseña ética para saber qué es la virtud, sino para ser virtuosos*”.⁷²

⁷² Aristóteles. Citado por: Bautista, Oscar Diego. “*Necesidad de la ética pública*”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf> > (Consulta: nov. 19, 2021).

CONCLUSIONES

El presente estudio se centra en demostrar cómo la adjudicación directa, al ser una excepción de la licitación pública como parte del procedimiento de contratación, ha resultado ser ineficiente. Para lograr esto, partimos de los aspectos generales, lo que a su vez nos permitió concluir lo siguiente:

La primera aparición de la figura de la contratación pública en México, fue en la reforma realizada al artículo 134 de nuestra Carta Magna en 1917, mismo que sufrió cuatro modificaciones para que finalmente quedara establecido como un procedimiento mediante el cual una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal, selecciona a una persona física o moral, con la finalidad de que se lleve a cabo la ejecución de una obra, adquisición de un bien, arrendamiento, enajenación de todo tipo de bienes o prestación de servicios.

El mismo precepto señala que la elección de esta persona se llevará a cabo a través de licitación pública, salvo los casos en los que no se puedan garantizar las mejores condiciones para el Estado, para lo cual se utilizarán los medios excepcionales previstos en sus legislaciones reglamentarias como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, misma que prevé la adjudicación directa.

El primer paso del procedimiento de contratación, versa sobre el cumplimiento de las etapas preliminares de planeación, programación y presupuestación, cuya importancia es que toda actuación de los organismos de la Administración Pública, debe estar encauzada en el Plan Nacional de Desarrollo, puesto que este contempla sus prioridades, metas y estrategias durante un periodo determinado, que toda actividad que debe estar prevista en un programa y finalmente, que se deben asignar recursos suficientes para lograr su ejecución.

En cuanto a esta última etapa, para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal envía una iniciativa de proyecto a la Cámara de Diputados para que, mediante el uso de sus facultades lo analice, lo discuta, lo modifique y, posteriormente lo apruebe.

Ya que el PEF cuenta con diversas clasificaciones, dentro de la denominada administrativa, se encuentra el Ramo General 23, cuyo objetivo principal consiste en atender contingencias que no pudieron ser atendidas al momento de realizar la aprobación del

presupuesto anual. En los últimos años, ha sido objeto de aumentos desproporcionados por parte de los diputados con la finalidad de canalizar recursos a las entidades de su conveniencia, a cambio de una contraprestación.

La problemática de este Ramo y la facilidad con la que los legisladores pueden realizar dichos aumentos, se debe a la falta de reglas precisas y claras de operación de los fondos y programas y a las actuaciones arbitrarias de los diputados que al final, constituyen la comisión de prácticas corruptas.

El papel que juega la adjudicación directa en este último punto, radica en que la presupuestación, al ser una etapa preliminar de la contratación pública, tiene injerencia en dicho procedimiento, debido a que los diputados al formar y modificar la bolsa negociable para con ello destinar recursos públicos a entidades federativas y municipios a cambio de comisiones o bien, favores consistentes en escoger empresas relacionadas con los legisladores para realizar trabajos en sus localidades, tiene como consecuencia que para la elección de tales empresas, se realicen mayormente a través de este instrumento excepcional.

En cuanto a su estructura y disparidad con la licitación pública, demostramos que en la adjudicación directa, no se aplican las fases de convocatoria o invitación, junta de aclaraciones y presentación y apertura de propuestas técnicas – económicas, sino que la entidad o dependencia de la administración pública, a través de sus comités o el servidor público competente, puede elegir a una persona física o moral que se encuentre inscrito en el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC), lo cual implica claramente un procedimiento más célere y eficaz.

La finalidad de esto, es que, además de buscar garantizar las mejores condiciones para el Estado, se eviten trámites burocráticos tardados que impidan la toma de decisiones rápidas para ciertas circunstancias, sustituyendo así la concurrencia de competidores.

En este sentido, pudimos observar cómo para determinar la procedencia de esta excepción, primero la circunstancia debe encuadrar en alguno de los supuestos previstos en el artículo 41 de la LAASSP, debe estar debidamente fundado y motivado y que conste por escrito y sea firmado por el titular del área.

No obstante, a pesar de que esta herramienta puede ser de utilidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de forma rápida y eficaz, en los últimos años ha sido utilizada de forma desmedida, debido las modificaciones que se realizan los diputados al Ramo

General 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación y, a las actuaciones arbitrarias de los servidores públicos encargados de determinar la procedencia de esta excepción, lo que tiene como consecuencia, la vulneración del artículo 134 de nuestra Carta Magna, de las legislaciones reglamentarias de este precepto y al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

De igual manera, la falta de sanciones por violación al procedimiento de contratación pública ante el uso desmedido de la adjudicación directa en los últimos años, contribuye a la proliferación de estas actuaciones, demuestra una debilidad institucional y evidencia el hecho que este instrumento se ha vuelto ineficiente.

Por todo lo anterior, demostramos la existencia de prácticas corruptas desde la etapa preliminar de presupuestación, hasta la elección de la adjudicación directa; así que para mitigar estas actividades nocivas hacia el Estado y los ciudadanos, fue necesario partir del hecho de que la corrupción se encuentra arraigada en los rasgos culturales de los mexicanos y que, para combatirla, debemos visualizarla desde dos ángulos. Primero, desde un punto de vista jurídico y segundo, desde una perspectiva antropológica.

Las causas que motivan las prácticas de estas conductas son, nuevamente, las facultades discrecionales de los servidores públicos y de los legisladores, ya sea para modificar los Ramos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o bien, para determinar la procedencia de la adjudicación directa, la debilidad institucional por parte de los órganos sancionadores por violación al procedimiento de contratación pública, la impunidad de estos individuos y la ignorancia moral y carencia de ética pública.

En este sentido, habiendo identificado las etapas en donde se originan este tipo de prácticas, sus factores detonantes y las perspectivas con las que debemos visualizar la corrupción, podemos concluir que los mecanismos o técnicas de combate deben estar orientadas a cada una de estos ángulos, lo cual, a nuestra consideración, únicamente se han hecho esfuerzos para mitigar esta conducta desde el punto de vista jurídico, dejando a un lado la cuestión antropológica.

Finalmente, podemos decir que la creación, modificación, derogación o abrogación de artículos y legislaciones, así como la imposición de nuevos castigos o aumentos de penas no basta para disminuir la corrupción en México, ya que, de ser así, únicamente se está combatiendo la perspectiva jurídica. Por tal motivo, dentro de nuestras recomendaciones, además de implementar reglas de operación en los fondos y programas del Ramo General 23,

de eliminar supuestos para la procedencia de la adjudicación directa, mencionamos que se debe fomentar la enseñanza de la ética desde el seno familiar y la educación básica, que debe desarrollarse durante la formación profesional y finalmente, perfeccionarse durante la selección de los servidores públicos y en su desempeño laboral.

La educación de un país y el ejemplo ético de sus dirigentes, contribuyen a una disminución de la corrupción. Si no contamos con sistemas educativos adecuados y si no se fomenta la enseñanza de la ética desde la más temprana edad, resultará imposible mitigar este tipo de conductas. *“Educad a los niños y no tendréis que castigar a los hombres”*.⁷³

⁷³ Pitágoras. *Educad a los niños y no tendréis que castigar a los hombres*. 1ª ed. Revista Al Poniente, 2013.

BIBLIOGRAFÍA

A. DOCTRINA

Ackerman, John M. **La nueva agenda para el combate a la corrupción en México**. 1ª ed., México, Porrúa, 2007.

ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020. Secretaría de Salud. Disponible: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020> (Consulta: Junio 25, 2021)

Alvarado, Ricardo. **Ramo General 23**. Disponible en Línea: <<https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2019/07/MCCI-2019-RamoGeneral23-v2-web.pdf>> (Consulta: nov. 10, 2020).

Alvarado, Ricardo. *“Ramo General 23 de la discrecionalidad al abuso”*. Disponible en línea: **Mexicanos contra la corrupción y la impunidad**. <<https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2019/07/MCCI-2019-RamoGeneral23-v2-web.pdf>> (Consulta: nov. 10, 2020).

Álvarez Bernal, María Elena. **La ética en la función pública**. 1ª ed. México, D.F. 2008/2021.

Aristóteles. Citado por: Bautista, Oscar Diego. *“Necesidad de la ética pública”*. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf>> (Consulta: nov. 19, 2021).

Audelo Cruz, M. Jorge. **¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática**. 1ª ed. México, Estudios Sociales, 2004. Disponible en línea: realyc.org <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>> (Consulta: agosto 25, 2021)

Autor. *“Presupuesto de egresos de la federación 2018 estrategia programática”*. Disponible en: PEFHacienda. México. <https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/23/r23_ep.pdf> (pp.1-6).

Autor. “*Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2021 estrategia programática*” Disponible en línea: PPEFHacienda <<https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2021/tomoI-III>> (Consulta: Nov. 08, 2020).

Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (México) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. D.O. Julio 31, 2018. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531036&fecha=12/07/2018> (Consulta: octubre 15, 2020)

Bautista, Oscar Diego. “*Necesidad de la ética pública*”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf>> (Consulta: nov. 19, 2021).

Carbonell, Miguel. “*Corrupción Judicial e Impunidad: El Caso de México*”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2019. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/4.pdf>> (Consulta: nov. 19, 2021).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Disponible en línea: CEFP <<https://www.cefp.gob.mx/new/faq2.php>> (Consulta: nov. 10, 2020).

CompraNet Acciones y Programas. **Registro único de Proveedores y Contratistas.** Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/registro-unico-de-proveedores-y-contratistas-rupe>> (Consulta: noviembre 21, 2020)

Confucio. Citado por: Bautista, Oscar Diego. “*Necesidad de la ética pública*”. En: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. México, 2017. Disponible en línea: Universidad Autónoma de México (UNAM). Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5093/3.pdf>> (Consulta: nov. 19, 2021).

Coquis Velasco, Francisco Javier. **Sistema Nacional de Planeación.** Disponible en línea: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>> (Consulta: Octubre 15, 2020).

Diego Bautista, Oscar. **Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y las administraciones públicas.** Citado por: Rodríguez Alba, Jaime. **¿Los corruptos aprenden ética? Orientaciones éticas para atajar la corrupción.** 1a. Ed, España, Scielo. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000300010> (Consulta: septiembre 14, 2021)

Diego Bautista, Oscar. **Ética y Política: Valores para un buen gobierno**. 1ª ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679484/EM_27_3.pdf?sequence=1> (Consulta: septiembre 14, 2021)

Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis. Disponible en línea: Diputados.gob <<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prospar/iifunci.htm>> (Consulta: nov. 07, 2020).

Dormí, José Roberto. **Derecho Administrativo Económico**. 1ª ed. Buenos Aires, Astrea. 1958

Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo Contratos**. 4ª ed. México, Porrúa. 2016.

Fernández Ruiz, Jorge. **Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa**. 1ª ed. México, Editorial UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004.

Flores Medina, Rubén Jaime. **Gasto Público y Control de Corrupción**. 1ª ed. México, Tirant lo Blanch. 2019.

Guzmán, Alfredo Silverio. **Cuestiones de Interés Vinculadas a la Licitación Pública**. Buenos Aires, en La Ley, 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. “¿Qué es caso fortuito? ¿Qué es fuerza mayor? ¿Cuáles son sus diferencias?”. Abril 10, 2020. Disponible en línea: <<https://asesoria.juridicas.unam.mx/preguntas/pregunta/29-Que-es-caso-fortuito-Que-es-fuerza-mayor-Cuales-son-sus-diferencias>> (Consulta: noviembre 21, 2020)

López Elías, José Pedro. **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México**. México, Porrúa. 1999.

Lucero Espinosa, Manuel. **La Licitación Pública**. 3ª ed. México, Oxford University Press, 2012.

Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. Cámara de Diputados. Oct, 2007. <<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0582007.pdf>>

Mazano Ortega, Rafael Alejandro. **Licitación Pública**. 2ª ed. México, Porrúa. 2019.

MCC. “**Ramo General 23 de la discrecionalidad al abuso**”. Julio 31, 2019. Disponible en línea: **Mexicanos contra la corrupción y la impunidad**. <<https://contralacorrupcion.mx/ramo23/>> (Consulta: Agosto. 20, 2021).

Meade Hervert, Christian. **Licitación Pública y Medios de Defensa**. 1ª. México, Porrúa. 2002.

Mendieta Villoría, Manuel. **Ética Pública y Corrupción: Curso de Ética Pública Administrativa**. 1ª ed. España, Tecnos. 2000.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La adjudicación directa como regla. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2019 <<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>> (junio 25, 2021)

Molina, Julián Germán. “*La cultura del Moche*”. México: Julio 16, 2016. Disponible en línea: **milenio.com**, Nacional <<https://www.milenio.com/opinion/julian-german-molina-carrillo/sociedad-derechos-humanos/la-cultura-del-moche>> (Consulta: nov. 10, 2020).

Núñez, Leonardo. Adjudicaciones directas: Los primeros 4 meses del 2020. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2020 <<https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-mayo-2020/>> (Consulta: junio 25, 2021)

Núñez, Leonardo y Martínez, Javier. Promesas incumplidas por de la 4T: 80.6% de los contratos de 2021 han sido entregados por adjudicación directa. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2021 <<https://contralacorrupcion.mx/la-adjudicacion-directa-como-regla/>> (agosto 14, 2021)

Núñez, Leonardo. SFP promete menos adjudicaciones directas, pero vamos rumbo al récord de la década. Disponible en línea: **Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad**. No. 1 2020 <<https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-sfp-promete-menos-record-de-la-decada/>> (Consulta: junio 25, 2021)

Órgano Oficial de la Cámara De Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “*Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio*”. Ciudad de México: octubre 27, 2020. Disponible en línea: **Diario de los Debates** <<http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/201027-1.pdf>> (Consulta: junio 25, 2021)

Pitágoras. **Educad a los niños y no tendréis que castigar a los hombres**. 1ª ed. Revista Al Poniente, 2013.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (México). Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República. D.O. Julio 12, 2019. En: México, 2019.

Ramírez Gómez, Laura María. **Modelo de Contratación Pública 3.0**. 1ª ed. México, Porrúa. 2017.

Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Disponible en línea: <<https://dle.rae.es/impune>> (Consulta: septiembre 1, 2021).

Redacción Animal Político. “*En 2020 gobierno de AMLO destina 43% de recursos a adjudicaciones directas, pese a prometer prohibirlas*”. Ciudad de México: abril 29, 2021. Disponible en línea: **animalpolitico.com**, Política

<<https://www.animalpolitico.com/bbc/ciencia-personas-predecir-futuro/>> (Consulta: agosto 21, 2021).

Redacción Animal Político. “*La corrupción es un asunto cultura: Peña Nieto*”. Ciudad de México: septiembre 9, 2014. Disponible en línea: **animalpolitico.com**, Política <<https://www.animalpolitico.com/2014/09/la-corrupcion-es-un-asunto-cultural-pena-nieto/>> (Consulta: septiembre 1, 2021).

Rowland, Michel. **Visión Contemporánea de la Corrupción**. 1ª ed. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, P. 3. Disponible en línea: UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>> (Consulta: agosto 25, 2021)

Sayagués Laso, Enrique. **La Violaciones de los Principios Jurídicos que Regulan las Licitaciones Públicas**. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Montevideo, 1950.

Secretaría de la Función Pública. “Conoce la SGP”. Ciudad de México. Disponible en línea: **SFP** <<http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>> (Consulta: agosto 22, 2021).

Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional. “*Servidores Públicos Sancionados*” mayo 1, 2021. **plataformadigitalnacional.org** Disponible en línea: <<https://www.plataformadigitalnacional.org/sancionados>> (Consulta: agosto 22, 2021).

Ugalde, Luis. “*La negociación política del presupuesto*”. Disponible en línea: **Integralia**. <<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf>> (Consulta: nov. 10, 2020).

Valle Figueiredo, Lucía. **Licitación y Administración Indirecta**. 1ª ed. Santiago de Chile, Revista de Derecho Público, 1979.

Vargas Cifuentes, Manuel. **El artículo 134 constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado**. 1ª ed. México, Editorial UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1991.

Zaid, Gabriel. “*Tres Conceptos de Cultura*”. Junio, 2007. Disponible en línea: **Letras Libres**. No. 1, 2007 <<https://www.letraslibres.com/mexico-espana/tres-conceptos-cultura>> (Consulta: septiembre 1, 2021)

Zárate Abogados. “Manual Básico para la Contratación de Obra Pública”. Edición 2020, Disponible en línea: **Manual Zárate**. No. 1, 2020 <https://zarateabogados.com/manual-basico-para-la-contratacion-de-obra-publica/> Consulta: noviembre 15, 2020)

Zárate Martínez, Miguel Oswaldo. **La Contratación Pública en México**. 1ª ed. México, Tirant lo Blanch, 2019.

A. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (P.O. febrero 5, 1917/diciembre 20, 2019).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (P.O. enero 4, 2000/agosto 11, 2020).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (P.O. marzo 30, 2006/ Nov. 06, 2020).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (P.O. Julio 18, 2016/mayo 20, 2021)

Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipio de Nuevo León. (P.O. octubre 22, 1997/mayo 11, 2018).

Reglamento de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. (P.O. junio 28, 2006/ enero 27, 2019).

A. JURISPRUDENCIA

Acceso a la información. Su naturaleza como garantías individual y social. Jurisprudencia. Controversia constitucional. Pleno. (SJF: 9ª, junio, 2008, p. 743). Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=169574&Clase=DetalleTesisBL> (Consulta: octubre 15, 2020).

Fundamentación y Motivación. Jurisprudencia. Segunda Sala. (SJF: p. 166). Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=28639&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (Consulta: agosto 15, 2021).

Gasto público. El artículo 134 de la constitución política de los estados unidos mexicanos eleva a rango constitucional los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en esta materia. Tesis Aislada. Controversia constitucional. Primera Sala. (SJF: 9ª, septiembre, 2009, p. 2712). Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd80000&>

Apendice=1000000000000&Expresion=Gasto%2520publico.%2520el%2520articulo%2520134%2520de%2520la%2520constitucion&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=6&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=166422&Hit=4&IDs=2017440,2016421,2013406,166422,187083,255830&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=>(Consulta: Octubre 15, 2020).

Licitación pública. Principios esenciales que rigen el procedimiento administrativo respectivo. Tesis aislada. Amparo en revisión. Tribunales Colegiados de Circuito. (SJF: 9ª, Julio, 2007, p. 2652). Disponible en línea:<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f80000&Apendice=10000000000000&Expresion=licitacion%2520publica&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=93&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=3&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=171993&Hit=72&IDs=166035,166523,167704,170062,170758,170634,170633,171116,171377,172006,171994,171993,171992,173162,173161,173160,174454,174763,177389,177261&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=>>(Consulta: octubre 15, 2020).