



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 38

IMPORTANCIA DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

**ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO
ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA
GILBERTO SUÁREZ MACHADO**

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Abril de 2021

Importancia del combate a la corrupción



DIRECTORIO

Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 38

IMPORTANCIA DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

**ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO
ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA
GILBERTO SUÁREZ MACHADO**

CIUDAD UNIVERSITARIA

México
Abril de 2021

Primera edición, abril de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-6501-6

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación	7
Modelo de compras consolidadas y su evolución durante la pandemia SARS-CoV2 (COVID-19) ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO	13
Contrataciones públicas y sus implicaciones en el marco del sistema de responsabilidades administrativas ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA	95

Importancia de los tribunales de lo contencioso administrativo GILBERTO SUÁREZ MACHADO	122
Semblanza de autores	197

Presentación

Las adquisiciones gubernamentales son uno de los motores fundamentales para la gobernabilidad, ya que se constituyen en el medio principal por el cual el Estado se allega los bienes y servicios que no genera o produce directamente, sin los cuales no podría dar cumplimiento a la encomienda ciudadana otorgada por la soberanía.

Desde la Constitución de 1917 quedó previsto que todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serían adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, para que se presentaran proposiciones en sobre

cerrado, que sería abierto en junta pública; cabe destacar que en esta disposición no se incluyó el tema de las adquisiciones. Fue hasta el año de 1982, cuando se consideró necesario aclarar y ampliar el contenido del artículo 134 constitucional, teniendo como principal avance la incorporación del tema de adquisiciones, arrendamientos y servicios, además del enunciado de los principios básicos de eficiencia, eficacia, economía y honradez en el ejercicio del gasto público (años más tarde se incluiría el de transparencia) y la obligación de que todos los procesos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas se adjudicarían o llevarían a cabo a través de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En los 39 años transcurridos desde 1982, ha ido madurando la legislación aplicable al tema que nos ocupa, por vía de reformas constitucionales y modificaciones a las leyes reglamentarias, con el fin de fortalecer el control de las adquisiciones públicas y

evitar que en su realización existan actos de corrupción. Desafortunadamente aún no podemos cantar victoria; por citar un ejemplo, la organización “Mexicanos contra la corrupción”, informó que en 2019, 3 de cada 4 contratos se adjudicaron de manera directa y en el primer semestre de 2020 la revista *Forbes* proyectó para ese año que las adjudicaciones con este procedimiento serían aún mayores, atendiendo con ello el principio constitucional básico de aplicación del procedimiento de licitación pública.

Si queremos un país libre de corrupción, que es uno de los temas de estudio de gran interés para el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, es fundamental la aplicación de un Estado de derecho en las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, por ello resulta fundamental que expertos en justicia administrativa y control en nuestro país, nos compartan sus experiencias y puntos de vista sobre un tópico tan relevante.

Reconociendo la importancia de lo anterior, Lourdes Dib y Álvarez, magistrada presidenta

del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, propuso como parte de las actividades del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), la realización de un conversatorio que abordara el tema la “Importancia del combate a la corrupción en las adquisiciones públicas” en el que se convocara al doctor Alejandro Romero Gudiño, Contralor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien en fechas recientes había compartido con la comunidad convocada por este Seminario, sus puntos de vista sobre el tema “Cambio del modelo de contrataciones públicas”; al maestro Alberto Gándara Ruiz Esparza, magistrado consultor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; y al maestro Gilberto Suárez Machado, magistrado de la sexta sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla; todos versados e interesados en analizar y buscar soluciones al problema de la corrupción en las compras que se realizan desde el gobierno.

Con estos antecedentes, el SUG publica en su “Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización” —que a la fecha ha publicado 37 títulos que pueden ser consultados en su página—, el resultado del conversatorio ya mencionado, que tuvo efectos el 10 de febrero de 2021.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Modelo de compras consolidadas y su evolución durante la pandemia SARS-CoV2 (COVID-19)¹

Alejandro Romero Gudiño

Introducción

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, me ha brindado varias distinciones para difundir algunas ideas y propuestas en el ámbito de la fiscalización, control interno y rendición de cuentas.

¹ Conferencia impartida el 10 de febrero de 2021, por medio de la plataforma virtual Zoom, por el doctor Alejandro Romero Gudiño, titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adscrito a la Secretaría de la Función Pública.

Es menester la actualización del cuaderno número 35, *Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción*, en él señalábamos que en materia de contrataciones públicas, aún no existía un sistema articulado a nivel nacional, que permitiera identificar las mejores prácticas en cuanto a los regímenes de contratación y las áreas de oportunidad para optimizar los procesos de compras gubernamentales.

Sin embargo, en la mencionada publicación se lograron identificar factores que influyen en el sistema de contrataciones públicas en México, con los cuales, aplicando una buena planeación y desarrollando mecanismos preventivos y de control interno, permitirían obtener las mejores condiciones en precio, calidad y oportunidad.

Las compras consolidadas de las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado prometían generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la eliminación de

conductas irregulares de los servidores públicos que participan en este proceso.

Sin embargo, es el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el que viene a evolucionar el diseño e implementación de la política general en materia de contrataciones consolidadas que se estaba instrumentando en la Administración Pública Federal. Por ello, el gobierno de México decidió abrirse al mercado internacional con la asesoría de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) que proporciona información para proveedores potenciales, con el propósito de garantizar que se contará con las mejores ofertas, calidad, precio y oportunidad en los productos que adquiriera.

Modelo de contrataciones públicas

Como se sabe, no solo se justifica abordar el control del sistema de contrataciones públicas por la problemática de corrupción, sino también desde la necesidad de contar con un sistema eficiente y de calidad para

la adquisición de los bienes y servicios en el sector público para atender las necesidades de la sociedad (Romero, 2020, p. 31).

Se deberán de adoptar estrategias y acciones pertinentes que mejoren los controles sobre las adquisiciones gubernamentales y entender tanto la naturaleza de los bienes y servicios que se compran, como las condiciones intrínsecas a estos y las del mercado (Romero, 2020, pp. 56-57).

Cabe señalar que, en México, existen reglas claras para las adquisiciones públicas que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), hasta la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), en las cuales se establece que los procedimientos de contratación se asignarán, por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública y, solo excepcionalmente por medio de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, estos

últimos casos siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos que establecidos en la propia normativa (Romero, 2020, pp. 65-66).

Como he señalado, las instituciones de control del poder en México se encuentran evaluadas en los mejores niveles aceptados internacionalmente; ello no obsta para que la corrupción siga siendo un grave problema y la sociedad dude de la capacidad de las instituciones, por lo que se tiene que trabajar en dotarles de eficacia en aquellos aspectos clave, lo que he llamado la focalización en los procesos de riesgo (Romero, 2020, p. 64).

Si aceptamos que el proceso de adquisiciones recorre las siguientes ocho etapas, entonces estamos en condiciones de controlar mejor cada uno de los riesgos que pueden suscitarse en cada momento (Romero, 2020, pp. 64-65):

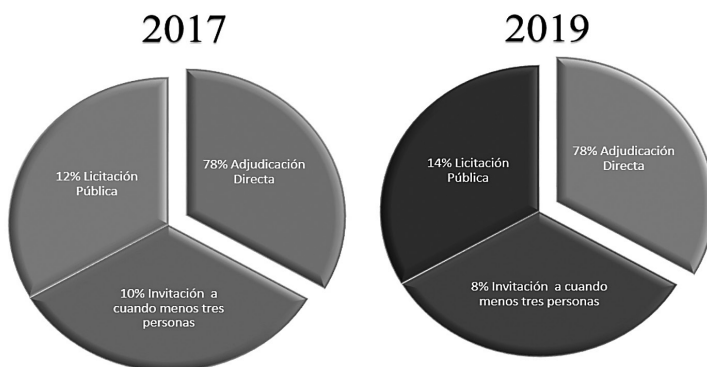
- Selección del objeto a adquirir.
- Diseño de la licitación: especificaciones técnicas y criterios de selección.

- Calificación e identificación de los proveedores: preselección y selección.
- Cálculo del costo y utilidad del contrato.
- Negociaciones y acuerdo final con el proveedor.
- Ejecución o entrega.
- Evaluación de calidad.
- Control.

Otro de los riesgos que se deben controlar de acuerdo con lo señalado por Hernández Valdez (2019), es el uso excesivo de los procedimientos no competitivos de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas; la utilización de estos procedimientos de manera preferente ha sido uno de los mayores problemas que enfrenta el sistema de contrataciones públicas de México, lo cual aumenta los riesgos de corrupción. Un problema adicional tiene que ver con la manera irregular en que se utilizan ambos procedimientos para asignar contratos que rebasan los montos máximos permitidos por la ley (Romero, 2020, p. 64).

No se puede negar que las excepciones a la licitación pública, previstas por la Ley, han abierto la puerta para que tanto la adjudicación directa como la invitación, a cuando menos tres personas, se utilicen de manera excesiva e, incluso, abusiva en los procedimientos de contratación pública en nuestro país. De acuerdo con datos de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) que se muestran en la figura 1, los contratos registrados en la plataforma de CompraNet para los ejercicios 2017 y 2019 se asignaron a través de los siguientes procedimientos (Romero, 2020, pp. 66-67).

Figura 1. Procedimientos de adquisiciones durante los ejercicios 2017 y 2019



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Romero, 2020.

También, existen innumerables incumplimientos a la normatividad que se presentan no solo porque los controles son débiles o ineficaces, sino porque estos están, atrapados en una tupida telaraña de intereses público-privados (Romero, 2020, p. 57).

Es decir, la corrupción en las contrataciones públicas no solo afecta las condiciones en el momento y lugar presentes, sino que desencadena un efecto dominó que, a largo plazo, disminuye la competencia entre las empresas, por lo que concentra el mercado, incrementa los costos y deriva en una mala calidad de bienes y servicios hacia el público (Romero, 2020, p. 23).

Un enfoque más profundo de estas condiciones constituye lo que la doctora Irma Eréndira Sandoval define como corrupción estructural (Romero, 2020, pp. 23-24):

Una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y

la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía [...] la corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social. (Sandoval, 2016, p. 123).

Esta definición de corrupción estructural sirve de base al constructo heurístico Enfoque de Corrupción Estructural (ECE), que sintetiza la corrupción como la conjunción de estos factores (Sandoval, 2016, pp. 125-127): Corrupción (C) = Abuso de Poder (AP) + Impunidad (I) – Participación Ciudadana (PC) (Romero, 2020, pp. 23-24).

Claro ejemplo de la corrupción estructural se dio con la “Estafa maestra”, que salió a la luz como parte de los principales resultados que se dieron en la fiscalización que realizó la ASF de 2016-2018; las acciones para la materialización de esta anomalía fueron cometidas por una vasta red de intereses. Con esta observación se descubrió una bien articulada y extendida práctica de crear convenios con universidades

públicas para desviar recursos del erario mediante la aparente contratación de empresas fantasma, donde la cadena jerárquica giró instrucciones desde el más alto nivel, dejando en un nivel inferior la responsabilidad por la firma de los contratos y trabajos, pero sin asumir responsabilidades.

Las contrataciones de la “Estafa maestra” se realizaron al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pero fueron omisas con relación a dos imperativos que la ley contempla: asegurar las mejores condiciones para el Estado y acreditar que la empresa proveedora cuenta con la competencia técnica necesaria para asumir directamente la ejecución de por lo menos 51% del monto total del contrato (Romero, 2020, pp. 26-30).

De dichos hallazgos habían resultado a octubre de 2018, 30 denuncias penales por afectaciones a la Hacienda Pública, estimadas en 5,000 millones de pesos, así como 34 procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias (ASF, 2018, 97; Romero 2020, p. 31).

En el mismo año, 2018, México se ubicó entre los países con los índices de corrupción más altos y, en contraposición, tuvo uno de los más bajos de eficiencia en el gasto público (figura 2) (Romero 2020, p. 90).

Figura 2. México, entre los países con los índices de corrupción más alto y con los índices de eficiencia en el gasto público más bajo



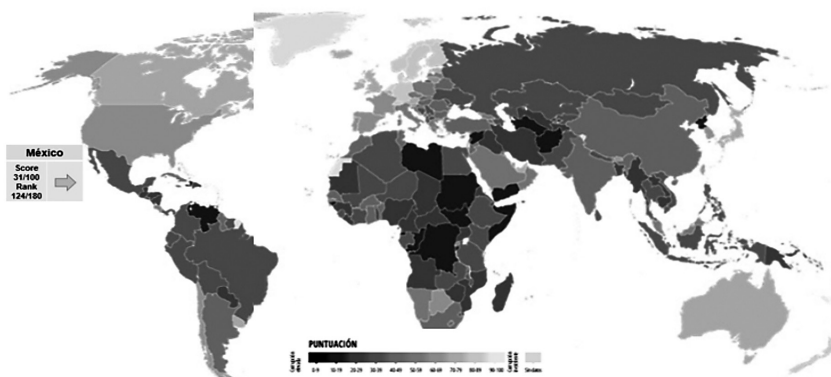
Lo anterior hizo patente que las más de 1,900 unidades compradoras del Gobierno se encontraban fragmentadas y sin coordinación, por lo que su operación era susceptible de generar corrupción.

Fuente: Tomado de Romero, 2020, p. 90.

En este contexto, analicemos cuál fue el comportamiento en las mediciones de la Organización de Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) en México en 2019 y 2020. De acuerdo con dicho índice, en 2019 nuestro país alcanzó la posición 130 entre 180 países evaluados, con una calificación de 29, y en 2020 pasó al

lugar 124 al haber obtenido una calificación de 31, es decir en términos relativos escaló seis lugares (figura 3) (Transparency International, enero 2021)

Figura 3. Percepción de la corrupción 2020



Fuente: Transparency International (enero 2021).

No obstante los lugares ganados en el IPC, el reporte también indica que México sigue siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ubicarse en la posición 37 de 37 países que la integran (Transparencia Mexicana, 27 de enero de 2021), por lo que el haber escalado las seis posiciones en el IPC no es todavía un resultado halagüeño.

Por lo anterior, y más aún en el marco de la emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas, es indudable que México debe fortalecer las instituciones del sistema anticorrupción, para mejorar la gestión pública en lo general y en el tema que nos ocupa, las adquisiciones en lo particular, conforme a lo siguiente (Transparencia Mexicana, 27 de enero de 2021).

- La Auditoría Superior de la Federación debe fiscalizar el gasto público en tiempo real, con particular énfasis en el gasto en salud y los programas sociales y de reactivación económica.
- El INAI debe concentrarse en asegurar el principio de máxima publicidad en las acciones de salud pública, educación y reactivación económica vinculadas con los efectos de la emergencia sanitaria.
- La Fiscalía General de la República y las instituciones de impartición de justicia deben concentrarse en dar resultados concretos:

sentencias a redes de corrupción, recuperación de activos desviados en grandes casos de corrupción y asegurar la reparación de daño a las víctimas para delitos vinculados con actos de corrupción.

Ámbito internacional

Es fundamental y de imperativa urgencia en el actual momento de México, controlar la corrupción en las adquisiciones públicas y asegurar su eficiencia; por lo que es menester tomar en consideración las experiencias en el ámbito internacional a las cuales sumo las propias y resumo en la figura 4 que retomo de Romero (2020, p. 20)


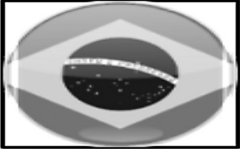
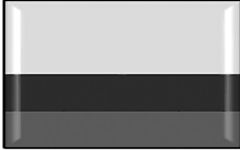
Pensando en un modelo ideal para las compras gubernamentales, tenemos que recoger las experiencias de los siguientes países, así como, las recomendaciones de la OCDE, y las que proceden de esfuerzos multilaterales (figura 5) (Romero, 2020, p. 68).

Figura 4. Mejores prácticas nacionales e internacionales

- 1 La tendencia a la consolidación de compras en la administración pública, empezó en Reino Unido y Francia desde los años noventa del siglo pasado, consolidaciones que han llevado de diez a 15 años.
- 2 En países con entes que son meramente reguladores, como el caso de Suecia, que nada más emiten reglamentos y todo funciona; a casos extremos como los de Corea del Sur, que tienen tecnologías avanzadas y ellos sí tienen toda la concentración de la compra, los almacenes y la distribución.
- 3 En México podemos tener un modelo intermedio, no solo regulador, pero tampoco concentrar todo. Estamos pensando en un principio concentrar 20 por ciento de los rubros o de los conceptos de las compras que hace el gobierno, pero que representan 80 por ciento del presupuesto.
- 4 En estadísticas internacionales, las dos funciones públicas donde se detecta mayor corrupción son en la impartición de justicia, en el Ministerio Público; y en la compra pública.
- 5 En particular en América Latina, más o menos en una de cada tres transacciones de compra pública, en promedio.
- 6 Retomar y replicar a escala nacional es la de la Ciudad de México cuando fue gobernada por el hoy presidente Andrés Manuel López Obrador (2000 a 2005).
- 7 El primer año de la administración del entonces jefe de gobierno, hoy Presidente, se tuvieron ahorros mayores a 30 por ciento, en el caso de la Ciudad de México.

Fuente: Tomado de Romero, 2020, p. 20.

Figura 5. Mejores prácticas internacionales

	Chile: Se destaca por la introducción de un sistema concentrado de adquisiciones, que se basa en una completa plataforma en internet accesible y transparente a los particulares:
Brasil: Busca favorecer a las Pymes, a través de subastas electrónicas en tiempo real en las que los concursantes en una licitación compiten a precio inverso, es decir, reduciendo sus ofertas de costos y las asesora y acompaña en el proceso.	
	Colombia: Uso de diagnósticos previos para determinar las compras en un acuerdo marco desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Romero, 2020.

Por su parte, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales ha creado un sistema de indicadores en compras públicas, que por sí mismo constituye un parámetro ideal para el diseño de un sistema de adquisiciones, el cual ha sido consensuado por la mayoría de las naciones latinoamericanas (Romero, 2020, p. 69).

El Consejo de Contratación Pública de la OCDE, que constituye una extraordinaria brújula, hizo sugerencias y precisiones respecto de las áreas que tienen que atenderse en la gestión de un sistema de adquisiciones públicas. El modelo de la OCDE (OECD, 2016) contiene 12 dimensiones que deben tomarse como referencia para realizar las compras de los bienes y servicios que requiere el gobierno, las cuales en resumen se refieren a (Romero, 2020, pp. 70-72):

- I. Transparencia
- II. Integridad
- III. Oportunidades accesibles

- IV. Equilibrio entre otras finalidades políticas
- V. Participación transparente y efectiva
- VI. Eficiencia
- VII. Contratación electrónica
- VIII. Personal
- IX. Evaluación
- X. Gestión de riesgos
- XI. Rendición de cuentas
- XII. Integración entre finanzas y contratación pública

Recogiendo las enseñanzas que nos deja tanto la incidencia de la corrupción en las contrataciones públicas, como la detección de los riesgos en los diferentes momentos del proceso de adquisiciones, quiero además reiterar las siguientes propuestas que hice en mi aportación a Romero (2020).

1. Con respecto a la invitación que hace tanto la OCDE, como varios expertos para redefinir el sistema CompraNet, insistimos que

es relevante aprender de las ventajas que ofrece el modelo chileno de compras gubernamentales ChileCompra, que ha sido analizado y ponderado también por organismos multilaterales.

2. La creación anticipada de acuerdos marco que establecen las condiciones que deberán seguir cualesquiera ofertantes a un proceso de adquisiciones determinado.
3. La actual plataforma en línea “CompraNet” es un mecanismo robusto y extendido, el cual tendría que actualizarse.
4. La necesidad de crear una Ley General de Contrataciones Públicas que, en la misma lógica, atienda la urgente necesidad de homologar los criterios para las contrataciones tanto a nivel horizontal entre las diferentes carteras de la Administración Pública, como verticalmente entre los tres órdenes de gobierno. En esta nueva legislación se tienen que atender y resolver, entre otros, los siguientes aspectos:

- Existencia de objetivos claros y congruentes.
 - La opción de concentrar las adquisiciones para obtener beneficios por compras de escala tiene que salvaguardar las condiciones de competencia.
 - Avanzar cuanto sea posible en la automatización de los procesos.
5. Apostar a la reputación de las empresas calificando sus desempeños previos en contrataciones públicas puede ser una medida que rinda buenos resultados. Así mismo, es necesario prever mecanismos para sancionar a aquellas empresas que hayan tenido un desempeño reprobatorio, reduciendo o eliminando sus posibilidades para obtener futuros contratos gubernamentales.
 6. La normatividad brasileña puede inspirar medidas análogas para potenciar la participación de los pequeños productores en las adquisiciones públicas.

7. El modelo legal brasileño y la experiencia chilena nos muestran de qué manera las empresas Pymes pueden encontrar sus nichos de ventaja competitiva, lo que genera grandes beneficios por la innovación y la creación de mercados regionales.
8. En lo que se refiere a los convenios marco, si bien en México ya existe el precedente de esta figura, el modelo chileno muestra que no solo es posible aplicar las adquisiciones consolidadas para un único género o en una sola entidad, sino que mediante las nuevas tecnologías se puede estudiar cómo mejorar las necesidades del sector público y crear convenios más extensos.
9. Hasta ahora la corrupción en las adquisiciones públicas ha alimentado el círculo vicioso de comprar lealtades a cambio de favores económicos. Ello, constituye una forma de captura del Estado que tiene que terminarse. Hacerlo posible depende no solo de voluntad y

liderazgo político, que es el principio indispensable, sino de instituciones y leyes que den viabilidad a un proceso tan crucial y sensible como este. (Romero, 2020, pp. 73-82)

Cabe señalar que en promedio, los países de la OCDE destinan 12% del PIB a las adquisiciones públicas y, en México, estas corresponden al 21% del presupuesto público. De ahí que las adquisiciones del gobierno sean, en términos generales, un área particularmente importante desde varios aspectos. De ello depende la eficiencia en el uso de los recursos públicos que se traduce tanto en la salud de las finanzas públicas como en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas; por otra parte, es el espacio más propicio para la incidencia de la corrupción como han evidenciado sonados casos (Romero, 2020, p. 19).

Max Kaiser, especialista del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en materia anticorrupción hace una observación crucial: “Todos los

casos de corrupción en los últimos años tienen que ver con los procesos de compras”. Por ello, se pronuncia decididamente para que en la presente administración gubernamental, se preste la máxima atención al sistema de adquisiciones gubernamentales (Romero, 2020, p. 39).

Macroproceso de Compras Consolidadas

El reto que tiene nuestro país es inmenso, no tanto por la complejidad del proceso de adquisiciones, sino por lo que está en juego, ya que el actual gobierno tiene como objetivo transformar el sistema de contrataciones públicas del Gobierno Federal en uno más abierto y transparente para obtener mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad, contribuyendo así al desarrollo económico nacional a través de las contrataciones públicas con responsabilidad social y promoviendo una mayor participación de proveedores.

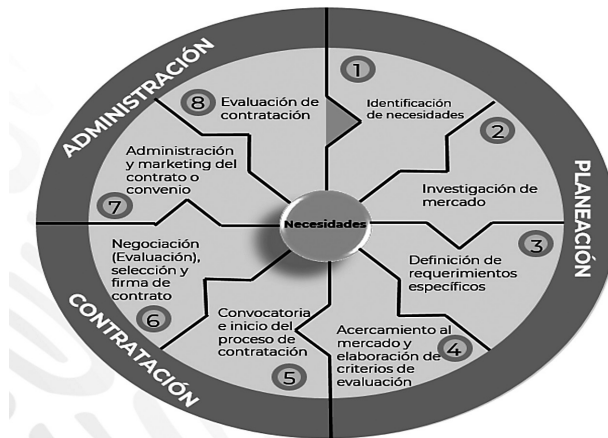
Derivado de lo anterior, se pretende optar por las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas, utilizando principalmente modelos de contratación centralizada en un ente público ajeno a las áreas sustantivas, con diferentes niveles de gobernanza (Romero, 2020, p. 92).

La estrategia que pretende implementar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la consolidación de las adquisiciones, arrendamientos y/o contratación de servicios de uso generalizado que, por su recurrencia, vigencia, volumen y/o nivel de gasto, son sujetos de promover la eficiencia y eficacia de la Gestión Pública, a fin de generar economías de escala, eficiencia administrativa y mejores condiciones de precio y calidad, promoviendo la eliminación de conductas irregulares de los servidores públicos que participan en este proceso, para lo cual han propuesto como líneas de acción las siguientes (Romero, 2020, pp. 93-95):

- Coordinación entre las unidades contratantes.
- Gestión de cambio y cultura.
- Contrataciones consolidadas.
- Generación de un marco normativo flexible.
- Fortalecimiento de la planeación.
- Implementación de herramientas tecnológicas (Procura México).
- Impulso a MIPYMES, cooperativas y empresas con responsabilidad social.

Pretenden que mediante este Sistema de Contrataciones Públicas Federales se trabaje con eficacia, transparencia y responsabilidad social, ya que se regirá bajo un ciclo completo de una contratación (figura 6) (Romero, 2020, p. 94).

Figura 6. Ciclo de contratación



Fuente: Tomado de Romero, 2020.

Para poder lograr lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá a su cargo:

- La política en materia de bienes y servicios susceptibles a ser adquiridos, arrendados o contratados de forma consolidada, así como el proceso para llevar a cabo la implementación de las contrataciones consolidadas.
- Proponer reformas al marco jurídico de aplicación para las contrataciones públicas como:

- Artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Nuevos procedimientos de contratación en el artículo 32, que podrá implementar la Oficina Mayor de la SHCP o de las dependencias y entidades con autorización y acompañamiento de la Contraloría, como la Adjudicación Directa con Estrategia de Negociación y Diálogo Competitivo. Cabe señalar que en el mencionado artículo se incluye la posibilidad para el Sector Salud de llevar a cabo contrataciones en colaboración con organismos internacionales y en el artículo 33 se incluyó la precisión de que todos los procedimientos serán llevados a cabo de manera electrónica.
- En los artículos 2 y 34 incluir a los Representantes Sociales en las contrataciones públicas, figura que sustituye al Testigo Social y que en su conjunto será administrada por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

- La reforma al artículo 67 habla de las personas con las que las dependencias y entidades se abstendrán de adjudicar y formalizar contratos.
- En el artículo 77, se regula a la Plataforma Digital de Contrataciones Públicas (Plataforma Digital), su implementación y alcances en materia de contrataciones.
- En el artículo 78, se crea el nuevo Registro de Personas Físicas y Morales que sustituye al actual Registro Único de Proveedores y Contratistas, el cual contendrá, sus datos de identidad, objeto social, datos fiscales, entre otros, con toda la documentación y será administrado en la Plataforma Digital.
- En el artículo 88, se crean las inconformidades electrónicas a través de Plataforma Digital como una opción adicional a la presentación de inconformidades de manera escrita en las oficinas de la SFP (Romero, 2020, pp. 100-104).

Es de mencionarse que mediante las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público se busca contar con elementos innovadores, ágiles, y transparentes que (Romero, 2020, pp. 117-118):

- ✓ Coadyuven al crecimiento económico.
- ✓ Amplíen la participación de posibles proveedores.
- ✓ Integren a sectores menos privilegiados (comunidades indígenas, cooperativas, mujeres, compras sustentables y con responsabilidad social, MIPYMES).
- ✓ Establezcan un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas que responda a las necesidades particulares de la operación y del marco normativo.

Cabe señalar que en este nuevo sistema será la Oficialía Mayor de la SHCP el vínculo entre el Gobierno Federal y la oferta, a través de medios tecnológicos

que permitirán mejorar la rendición de cuentas y la transparencia (figura 7) (Romero, 2020, p. 96).

Figura 7. Plataforma digital de Contrataciones Públicas



Fuente: Elaboración propia de datos tomados de Romero, 2020. p. 97.

CompraNet

Por lo antes mencionado, CompraNet es otro aspecto que le interesa cubrir a la SHCP, ya que el estudio conducido por la OCDE sobre el sistema CompraNet arrojó resultados muy significativos, iniciando con la puntualización de que este ha mostrado ser “vulnerable a los actos de corrupción” y que algunas

decisiones se han desencaminado (*missteps*) deteriorando la imagen que se tiene de las adquisiciones gubernamentales (Romero, 2020, p. 32).

La OCDE recomienda para solucionar las situaciones observadas, que nuestro país atienda estos cinco aspectos (figura 8) (OECD, 2018, 14; Romero, 2020, pp. 33-34).

Figura 8. Cinco recomendaciones de la OCDE, para mejorar el sistema electrónico de adquisiciones públicas de México.



Fuente: Elaboración propia de datos tomados de Romero, 2020.

Con lo cual el Sistema CompraNet puede irse transformando gradualmente en una poderosa herramienta para facilitar la vinculación entre el gobierno y el sector privado (Romero, 2020, p. 35).

La estrategia que la SHCP, ha planteado una Plataforma Digital de Contrataciones Públicas (Procura México). Con los siguientes beneficios (figura 9) (Romero, 2020, pp. 111-114).

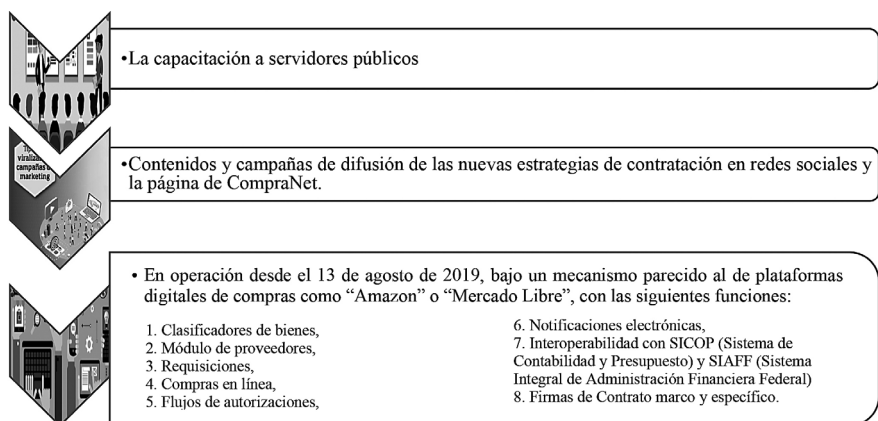
La implementación de la estrategia integral del nuevo Sistema de Contrataciones Públicas implica una coordinación puntual de cada sector del gobierno. Para que la coordinación sea efectiva es necesario que los Órganos Internos de Control trabajen de manera coordinada entre ellos, así como con la Oficialía Mayor (Romero, 2020, p. 115).

Figura 9. Plataforma Digital de Contrataciones Públicas (Procura México)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Romero, 2020.

Figura 10. Avances de la Plataforma Digital de Contrataciones Públicas



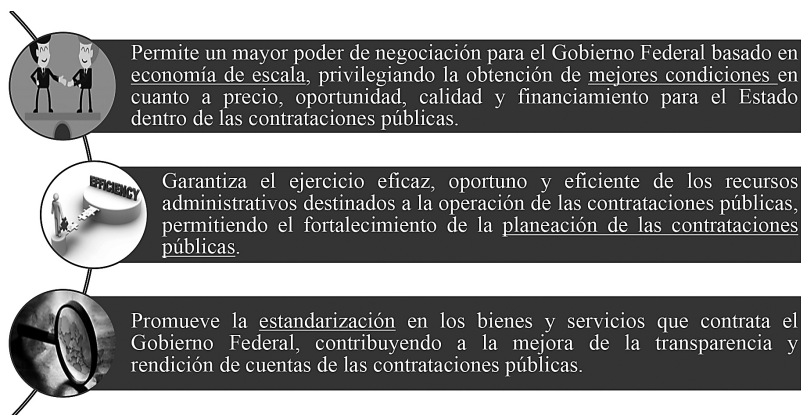
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Romero, 2020.

Propuesta de Control Interno para el Macroproceso de Contrataciones Consolidadas

Se desarrolló el Modelo Operativo de Contrataciones Consolidadas (MOCC) para que la Oficialía Mayor de la SHCP funja como área consolidadora, de conformidad con el Artículo 31, fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) (Romero, 2020, p. 124).

La estrategia de centralización de las contrataciones de manera consolidada, es una de las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas, que ofrece las siguientes ventajas (figura 11) (Romero, 2020, p. 124).

Figura 11. Estrategia de centralización de las contrataciones consolidadas



Fuente: Tomado de Romero, 2020, p. 125.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública reitera su compromiso para apoyar las gestiones necesarias que permitan alcanzar los objetivos y cumplir las metas planteadas en la Consolidación de Contrataciones Públicas de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, se logra mediante la evaluación del Control Interno que tiene por objeto proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como, el de prevenir la corrupción en las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, lo que permite identificar los riesgos y conocer las estrategias que ayudan en la administración de estos, conforme a lo siguiente (Romero, 2020, pp. 120-121):

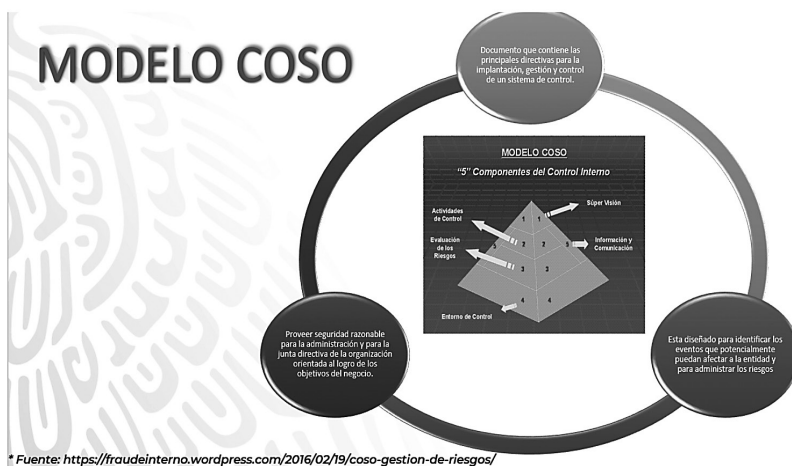
Cuadro 1. Evaluación del Control Interno y estrategias de Administración de Riesgos

Control Interno	Administración de Riesgos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar en la evaluación del control interno del proceso de Consolidación de contrataciones. 2. Coadyuvar en el análisis de selección de áreas de oportunidad detectadas y proponer acciones de mejora. 3. Apoyar en la identificación de problemáticas que obstaculicen el cumplimiento de las acciones de mejora. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coadyuvar en la identificación, selección y descripción de riesgos, así como de sus factores. 2. Promover que las acciones de control se orienten a evitar, reducir, asumir, transferir o compartir los riesgos. 3. Asesoría en el replanteamiento de las actividades establecidas para mitigar los riesgos.

Fuente: Elaboración propia de datos tomados de Romero, 2020, p. 120)

Conforme a lo anterior, la metodología de mejores prácticas para la revisión del Control Interno, es sin duda la del modelo COSO (figura 12), que establece las principales directrices para la implantación, gestión y control de un sistema y debido a la gran aceptación de la que ha gozado, se ha convertido en un

Figura 12. Características del Modelo Coso

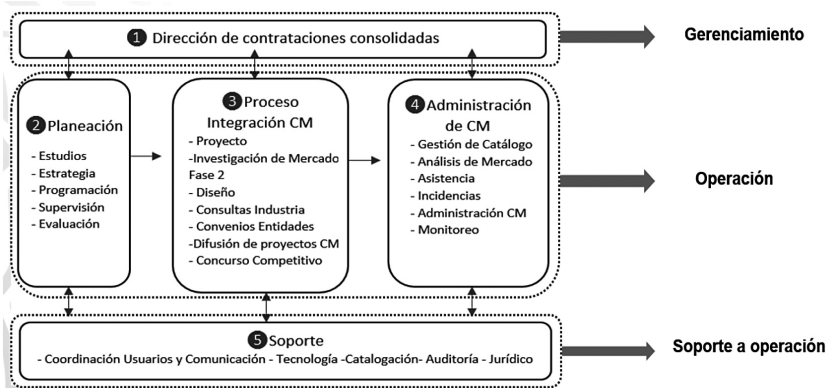


Fuente: Tomado de Romero, 2020, p. 123.

estándar de referencia y la Secretaría de la Función Pública, lo utiliza como estrategia para diagnosticar problemas con efectividad.

El modelo de contrataciones consolidadas a implementar por parte de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) comprende un proceso de dirección, tres procesos de operación y cinco procesos de soporte (figura 13) (Romero, 2020, p. 127).

Figura 13. Modelo de contrataciones consolidadas



Fuente: Fuente: Tomado de Romero, 2020, p. 127.

Dicho procedimiento se puso en marcha en octubre de 2019, cuando el gobierno de México informó el inicio del proceso de la compra consolidada de medicamentos y material de curación para el sistema de salud, por lo cual, como parte de su política de ahorro y austeridad, así como de la política de combate a la corrupción, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se coordinó con el sector salud tomando como referente las mejores prácticas internacionales (González y Valdés, 2020).

Las compras que se materializaron en 2020 y fueron asignadas por adjudicaciones directas, se enfocaron en procesos competitivos con beneficios para la población, en favor del Estado (figura 14).

Figura 14. Proceso de las compras consolidadas de medicamentos



Fuente: CompraNet, presentación 2019-2020, pp. 5 y 9.

Las consideraciones que se han tomado para las compras consolidadas son las siguientes:

- Se realizan únicamente a titulares de Registros Sanitarios.

- Se cuenta con más de un proveedor para un mismo medicamento, a través de abastecimiento simultáneo.
- En las investigaciones de mercado se busca obtener información sobre la capacidad de producción de los proveedores y las disponibilidades en cuanto a fechas de entrega.
- En el caso de algunos grupos de productos, como vacunas, se busca implementar nuevos modelos de compra, considerando plurianualidades, para mayor certidumbre en la programación de la industria y del Estado.
- En las investigaciones de mercado se incluyen cotizaciones de proveedores nacionales e internacionales.

Decretos con motivo del virus SARS-CoV2 (COVID-19)

Si bien en los procesos de compra pública la principal recomendación es fomentar la competencia

económica mediante concursos organizados vía licitación pública, sin lugar a duda el virus encontró a México en situación emergente para hacerle frente a la pandemia, por lo que el gobierno estableció la posibilidad de adquirir bienes y servicios sin necesidad de llevar a cabo dicho procedimiento. Ello se estableció en el “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)”(*Diario Oficial de la Federación* (DOF), 27 de marzo de 2020) el cual señala:

En su Artículo Segundo.-... la Secretaría de Salud podrá implementar de manera inmediata, además de lo previsto en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones extraordinarias siguientes:

I. ...

II. Adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

III. Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto;

IV. Llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y

servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo, y

V. Las demás que se estimen necesarias por la Secretaría de Salud.

Aunado a lo anterior, se publicó el “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” (DOF, 3 de abril de 2021):

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. 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.

Artículo Cuarto.- Para llevar a cabo las adquisiciones de los bienes y servicios, así como de las mercancías y objetos a que se refiere el presente Acuerdo, las unidades facultadas podrán otorgar los pagos y anticipos necesarios que les permitan obtener las mejores condiciones de oportunidad para el Estado, a efecto de contar en el menor tiempo posible con los mismos, y de esa manera atender de inmediato los efectos nocivos en la salud que la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) causa en la población mexicana.

Artículo Quinto.- Para efectos de lo previsto en la fracción III del artículo Segundo del Decreto a que se refiere el artículo Primero de este Acuerdo, dentro de los trámites respecto a los que no existe necesidad de agotar por parte de las unidades facultadas, se encuentran

aquellos a cargo de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, ello a fin de responder a la emergencia derivada de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios prestará asesoría inmediata y expedita a las unidades facultadas, para llevar a cabo la adquisición de los bienes y servicios de que se trata, en el menor tiempo posible y bajo condiciones de calidad y seguridad.

Artículo Sexto.- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán seguimiento y asesorarán a las unidades facultadas respecto de las adquisiciones a que se refiere el presente Acuerdo.

Artículo Séptimo.- La Secretaría de la Función Pública en apoyo a las unidades facultadas, realizará el acompañamiento preventivo de los procedimientos de adquisición de los bienes y

servicios, así como de las mercancías y objetos a que se refiere el presente Acuerdo, con el propósito de responder a la emergencia por la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Asimismo, se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo que se establece en el Decreto (DOF, 11 de agosto de 2020) como sigue:

I a IV...

Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Modelo UNOPS

Derivado del decreto, acuerdo y modificaciones a la Ley con motivo del virus SARS-CoV2 (COVID-19), se abre la puerta a la firma de un acuerdo histórico entre el gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), para la adquisición eficiente y transparente de medicamentos y material médico con los más altos estándares internacionales, lo cual contribuirá a garantizar un mejor acceso a los servicios de salud para la población en nuestro país.

Para la ejecución de la adquisición de medicamentos y material de curación durante 53 meses, el gobierno de México, estará representado por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), con lo que se busca la asistencia de esta última en el

denominado “Proyecto de Implementación” (Garrod, 6 de octubre de 2020).

Así, a través del INSABI el gobierno de México suscribió, el 31 de julio de 2020, el Acuerdo con UNOPS para hacer efectivo el derecho a la salud a través de la gestión de la compra consolidada de medicamentos y material de curación para el período 2021-2024. Este acuerdo entró en vigor el 11 de agosto de 2020 (Valadez, 3 de diciembre 2020).

Es necesario mencionar que la UNOPS es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas creado por su Asamblea General por recomendación del Consejo Económico y Social, lo que se hizo constar en la decisión 48/501 del 19 de septiembre de 1994, con el fin de proveer servicios de administración y gestión de proyectos, de adquisiciones y otros servicios de apoyo a gobiernos, instituciones financieras internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Esta instancia tiene presencia a nivel global en más de 80 países, lo que le permite acceder a las

mejores prácticas internacionales y profesionales de alto nivel (Valadez, 3 de diciembre 2020).

La UNOPS como entidad de las Naciones Unidas, es una organización pública internacional, sin fines de lucro y autofinanciada; ello acentúa su eficiencia y disciplina financiera, pues no cuenta con un presupuesto regular de los países miembros y no representa un gasto fijo para la ONU. Esta instancia promueve la implementación de la gestión pública justa y equitativa, a fin de maximizar la transparencia y la rentabilidad del gasto público, generando impactos importantes a través de prácticas que incrementan la eficiencia y la rentabilidad sostenible (UNOPS. Sesión informativa abierta, 2020).

Con la UNOPS México espera acabar con el problema del desabasto de medicamentos en las instituciones de salud, ya que con su apoyo y asesoría ha decidido realizar el proceso de la compra consolidada de medicamentos y material de curación para el sistema de salud, como parte de su política de ahorro,

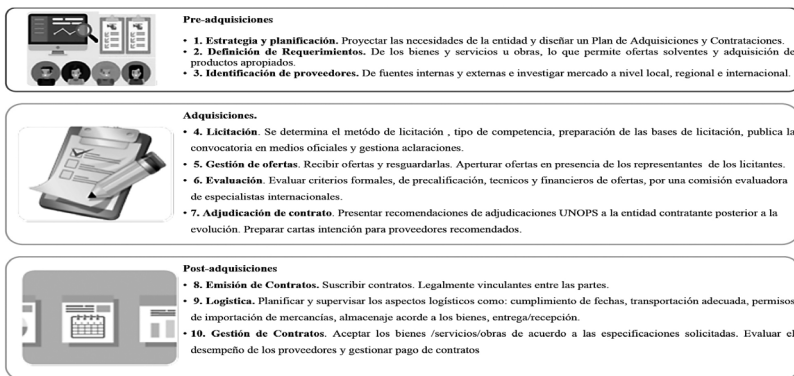
combate a la corrupción y austeridad (UNOPS. Sesión informativa abierta, 2020).

La UNOPS busca maximizar la competencia abierta y la igualdad de oportunidades para todas las empresas nacionales e internacionales, con la aplicación de los principios de gestión pública justa y equitativa, mediante licitaciones públicas internacionales que promuevan la competencia abierta y la igualdad de oportunidades para todas las empresas nacionales e internacionales, así como la implementación de procesos de adquisiciones transparentes, eficientes y sostenibles. También busca opciones para obtener precios justos en productos de la más alta calidad y eficacia; generar ahorros en el ejercicio de los recursos públicos; y lograr abasto eficiente, que en el caso de México se dirigirá a la adquisición de medicamentos para la población, y fomentar la transparencia en los procesos de compra (Naciones Unidas México, 3 de diciembre de 2020).

En atención al acuerdo específico entre el INSABI y la UNOPS, se dio a conocer el proceso de

adquisiciones públicas internacionales que consta de las siguientes fases (figura 15) (Naciones Unidas México, 3 de diciembre de 2020).

Figura 15. Fases del proceso de adquisiciones públicas internacionales



Fuente: UNOPS, Sesión informativa abierta a la opinión pública, al mercado nacional e internacional, medios de comunicación y partes interesadas (2020).

Por su parte, la UNOPS dio a conocer el procedimiento la licitación consolidada de medicamentos para el INSABI, que se realizará bajo la modalidad de servicio de adquisiciones y manejo fiduciario de recursos transferidos por dicho instituto, el cual asumirá la gestión contractual, financiera y logística de la adquisición de los medicamentos y material

de curación haciendo énfasis en actividades como (UNOPS. Sesión informativa abierta, 2020):

1. Administración de los instrumentos contractuales y correspondientes garantías.
2. Gestión de órdenes de entrega según programación de entrega y contratos suscritos, siendo la entidad consolidadora de pedidos (órdenes de compra).
3. Seguimiento a los planes de entrega (cantidades de productos, plazos, lugares de primer destino, etc.).
4. Control de calidad aleatorio, de conformidad con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).
5. Pagos relacionados con la entrega y recibo a satisfacción de los productos.
6. Vigilancia de los instrumentos de garantía, el cierre de los contratos o bien enmiendas a estos.
7. Supervisión del desempeño del proveedor.

8. Registro de los gastos, emisión de informes financieros, entre otras acciones.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades en el área de adquisiciones de bienes y servicios en México es necesario:

1. Realizar una evaluación con la herramienta de “Evaluación de Eficiencia en las Adquisiciones en entidades suscribientes del Acuerdo de Consolidación (PEAT). definida en la Comisión de Dirección del Proyecto (CDP) de la UNOPS.
2. Realizar la propuesta de diseño e implementación de una Unidad Especializada de Compras Consolidadas de Medicamentos y Material de Curación, a ser definidos en la CDP. (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020)

La UNOPS vigilará que en la compra de medicamentos y material de curación en México se cumpla con los siguientes:

- Que las licitaciones públicas internacionales se instrumenten de acuerdo a las regulaciones, reglas, políticas y procedimientos que ésta aplica.
- Que se promueva la competencia abierta y en igualdad de condiciones para el mercado mexicano e internacional.
- Que se busquen precios competitivos y justos en productos de calidad, seguridad y eficiencia comprobada, que generen ahorros de los recursos públicos.
- Que se empleen las plataformas del Mercado Global de la Organización de las Naciones Unidas (UNGM) para dar una amplia difusión de las licitaciones y el E-Sourcing para que las empresas presenten sus ofertas electrónicas. (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020)

A mayor detalle, la plataforma E-Sourcing, facilita los procesos de adquisiciones con la gestión en línea de:

- Las etapas del proceso de licitación que incluyen la identificación de fuentes de proveedores
- Invitación a licitar, publicación de documentos de licitación
- Apertura de ofertas
- Proceso de evaluación
- Adjudicación de contratos (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020)

Esta plataforma conduce y rige la forma en que la UNOPS y los proveedores interactúan en línea, proveyendo un incremento en la eficiencia y gobernanza de los procesos. En este contexto también se hará uso del observatorio Regional de Precios de Medicamentos, con el que se analiza la razonabilidad de precios de medicamentos y se guía el proceso de licitación, realizando las siguientes actividades (figura 16) (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020).

Figura 16. Observatorio regional de precios de medicamentos



Fuente: UNOPS. Sesión informativa abierta, 2020.

El acuerdo firmado incluye la contratación de dos mil cien claves de medicinas para cuya realización del 25 de agosto al 15 de septiembre de 2020 se realizó un sondeo en los mercados mexicano e internacional con el objeto de obtener insumos e información de la propia industria, para la estructuración del plan de adquisiciones de la compra consolidada (figura 17) (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020).

Figura 17. Resultados del sondeo de mercado para la compra de medicamentos e insumos médicos



Fuente: UNOPS. Sesión informativa abierta, 2020.

En la compra consolidada efectuada para evitar desabasto en medio de la pandemia, la UNOPS logró negociar 360 claves de fármacos que empezarían a distribuirse a partir de enero 2021, como parte del proyecto del gobierno de México para otorgar medicamentos gratuitos a la población y erradicar la corrupción en licitaciones. En esta ocasión, la UNOPS adquiriría medicamentos para el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y 26 estados con los que firmó acuerdos, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así

como del ISSSTE, Sedena y Marina (Valadez, 3 de diciembre de 2020).

Por cuanto a la estrategia de adquisiciones para 2021, la UNOPS estableció (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020):

- a. Optimización del abasto crítico en un contexto de pandemia.
- b. Estrategia de adquisiciones
 - Licitaciones públicas internacionales de múltiples lotes.
 - Solicitudes de cotizaciones nacionales e internacionales competitivas y negociaciones de productos bajo patentes y de fuente única. Procedimientos competitivos y expeditos para productos críticos.

En las primeras negociaciones realizadas entre la UNOPS con el INSABI, la compra de medicinas se catalogó en tres grupos, enfocados en las

adquisiciones para el abasto más crítico (Martínez, 9 de octubre de 2020).

- Primer grupo, medicamentos de patentes, donde la UNOPS invitaría a empresas titulares de patentes, con quienes realizaría una negociación que concluiría en el mes de noviembre de 2020, con la firma de los contratos, cuyas órdenes de compra se efectuarían a partir de la primera semana de diciembre del mismo año, con lo cual pretendían garantizar el abasto a partir del mes de abril de 2021.
- Segundo grupo, los medicamentos de fuente única, genéricos y material de curación priorizados, contra el cáncer y enfermedades infecciosas. Esta licitación pretendían concluyera en diciembre de 2020, para garantizar el abasto a partir de enero de 2021.
- Dos mil cien claves formarían parte del tercer grupo de fármacos –el más grande de los tres–, que estaría dedicado a medicamentos genéricos

y material de curación. Se esperaba que su abasto se realizara a partir de abril de 2021.

En este nuevo esquema de compra de medicamentos y material de curación bajo el método de competencia internacional abierta requerida por INSABI, a través de la UNOPS, para el periodo 2021-2024, esperan que las adquisiciones por licitaciones públicas e internacionales comiencen en mayo 2021, para más de 1,600 claves de medicamentos y material de curación. En términos de los avances, en el primer proceso de compra de medicamentos de patentes se han negociado 99 claves de un total 105, con 26 empresas. Actualmente, la UNOPS se encuentra en la fase final de evaluación de ofertas para asegurar el abasto en el 2021 (Valadez, 3 de diciembre de 2020).

La UNOPS también presentó la estrategia de adquisiciones para el periodo 2022-2024, con la cual asegura el suministro a largo plazo para necesidades de varios años (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020), ésta busca:

- a. Transición a un modelo multianual de adquisiciones sostenibles, que pueda ser adoptado por el gobierno de México al término de la asistencia de UNOPS.
- b. Estrategia de adquisiciones:
 - Licitaciones públicas internacionales para el establecimiento de acuerdos multianuales con proveedores del mercado mexicano e internacional.
 - Negociación de productos bajo patente y de fuente única.

Áreas de oportunidad de los procedimientos de adquisición realizados con la asesoría de la UNOPS

Luego de la descripción de este modelo y en un ejercicio de objetividad, es de reconocer que en la puesta en marcha del proceso de adquisiciones con la UNOPS se han presentado algunos problemas que abren la puerta a áreas de oportunidad que contribuyan a que el modelo supranacional cumpla sus fines.

Como ya vimos, el propósito principal del acuerdo con esta instancia de la ONU es fortalecer los mecanismos relacionados con los precios y el abasto oportuno de medicamentos, materiales de curación e insumos para la salud; sin embargo, esto no se ha cumplido ya que (UNOPS, Sesión informativa abierta, 2020):

- No se han firmado los contratos con la UNOPS, situación que ha generado un atraso en la entrega de los medicamentos para el inicio de 2021 como se tenía previsto, lo que coloca al país en una difícil situación, con la consecuente afectación de los enfermos que los requieren.
- Por supuesto esta situación incrementa la inconformidad en el público en general y propicia que se cuestione el proceder del gobierno al optar por la compra de fármacos en el mercado internacional con la participación de la ONU y no seguir adquiriéndolos por medio de los laboratorios mexicanos.

- Se habla de que ya se autorizó el pago de 966 millones de dólares para la compra de medicamentos e insumos, aunque a la fecha no se cuenta con ellos. Esto se debe al retraso en las licitaciones internacionales, lo que está impactando en los escasos de medicamentos en los hospitales, con la consecuente afectación e inconformidad de los usuarios (Garfias, 15 de enero de 2021).
- Se presume que existe un documento entregado a la UNOPS por la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (ANAFAM), donde se presentan cuestionamientos tanto sobre la política de compra y el diseño de la estrategia, como sobre su instrumentación, haciendo énfasis en que están en contra de lo marcado por la Constitución, así como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud. Algo muy delicado que también menciona el documento es que el procedimiento de adquisición establecido podría estar en conflicto con los tratados de libre comercio firmados por

México con otros países, incluido el tratado comercial entre Estados Unidos y Canadá (Garfias, 15 de enero de 2021).

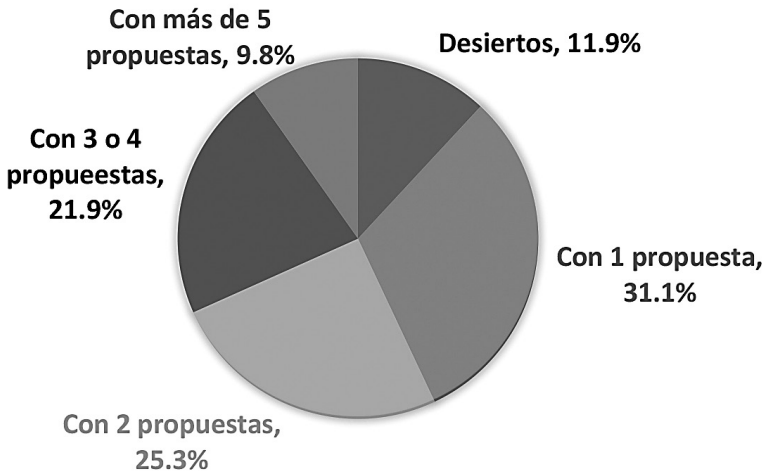
- Otra situación que no queda muy clara, es cómo el gobierno mexicano va a lograr que no se inhiba la participación de las MIPYMES de México, ya que para que puedan hacerlo se les exige un nivel de operación y de ventas con un desempeño de al menos 2.5 veces del valor de los lotes por los que quieran concursar; esto es contrario a las políticas ofrecidas por el gobierno de realizar acciones para impulsarlas (Valadez, 21 de enero de 2021).
- Algo desalentador para las farmacéuticas mexicanas, es que la UNOPS pueda eliminar su ventaja de operar en el país para poder dar mejores precios y que, en su lugar, privilegie a productores de otros países que con muchas mayores escalas y apoyos estén en condiciones de ofrecer otras ventajas. Cabe señalar aquí que es positivo que finalmente se concretó la reunión

solicitada desde agosto de 2020 a la UNOPS por el sector farmacéutico que opera en México y estamos seguros que de ahí se obtendrán resultados halagüños (Ramírez, 27 de enero 2021).

- Se ha reprogramado tres veces la presentación de las ofertas (la primera fecha establecida fue el 18 de enero, después se difirió para el 1o. de febrero y finalmente para el 5 de febrero) (Ramírez, 27 de enero 2021).

Cabe señalar, que el 5 de febrero, luego de 189 días de que el Gobierno Federal firmara el acuerdo con la UNOPS, el INSABI dio a conocer 88% de las claves despertaron el interés de la industria farmacéutica (figura 18) (Amador, 8 de febrero de 2021).

Figura 18. Estructura general de propuestas para la megacompra de medicamentos

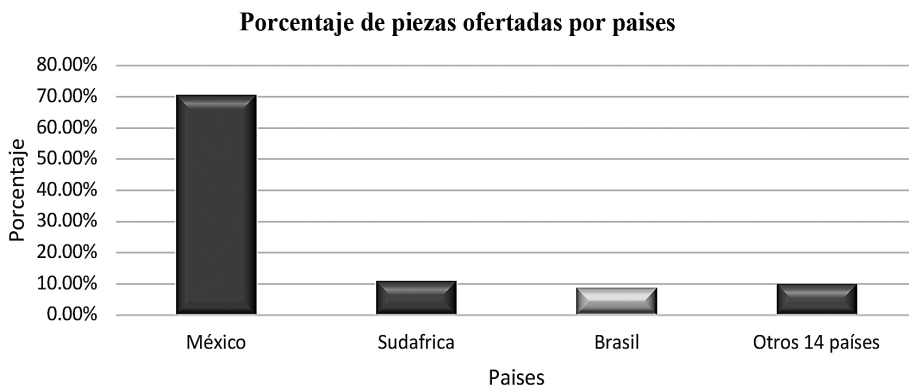


Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez (7 de febrero de 2021).

El número total de lotes de medicamentos a licitar fue de 1,183, habiéndose recibido ofertas en 1,042.

El proceso seguirá su curso y será hasta el mes de mayo cuando los laboratorios que hayan ganado las adjudicaciones empiecen a surtir el medicamento, pues de acuerdo con la UNOPS, el 15 de abril se tiene previsto realizar la firma de contratos, fecha a partir de la cual se otorgará un mes antes de iniciar el abasto. Las empresas de los siguientes países ofertaron como sigue (figura 19) (Martínez, 7 de febrero de 2021).

Figura 19. Piezas ofertadas por los países participantes



Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez (7 de febrero de 2021).

La Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos, señala que es importante que ya haya un avance en el proceso de licitación; sin embargo, destaca el hecho de que se otorgó solo un mes para comenzar el abasto y que la UNOPS previó dos meses para analizar las propuestas, pues para una mejor planeación, hubiera sido bueno contar con más tiempo en la preparación de la proveeduría (Amador, 8 de febrero de 2021).

Cabe señalar que hasta 2018, la compra consolidada de medicamentos y material de curación estuvo a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS) y su proceso empezaba en octubre, para dar paso en enero del siguiente año su distribución. Por encargo del gobierno actual ahora la instancia encargada es la UNOPS, que tiene presencia a nivel global en más de 80 países (Amador, 8 de febrero de 2021).

De acuerdo a lo señalado, puede pensarse que la UNOPS no fue una buena opción; sin embargo, este año será decisivo para confirmar si el abasto del medicamento se da en tiempo y forma a partir del mes de mayo (Amador, 8 de febrero de 2021).

Conclusiones

Se puede concluir que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, deberán continuar y consolidar la estrategia iniciada por la presente administración, con el propósito de lograr que los procesos de contrataciones públicas realmente generen un cambio de cultura hacia los servidores públicos involucrados en los procesos licitatorios. Esto tiene el propósito

de propiciar honestidad, eficacia, transparencia y responsabilidad social; alcanzar los objetivos del acuerdo con la UNOPS para el caso de la compra de medicamentos e insumos médicos; y cumplir las metas planteadas en la consolidación de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal.

El gobierno de la República está convencido de que mediante el nuevo Sistema de Contracciones Públicas pactado con la UNOPS, logrará el objetivo de eliminar la corrupción en las adquisiciones de medicamentos, equipo e insumos médicos y solucionará el problema de fondo del desabasto de medicinas en el país.

Se deberá de trabajar en un modelo complementario y paralelo para que se aplique en nuestro país, el cual tome la experiencia de la UNOPS, con el fin de que el gobierno de México pueda dar cumplimiento a sus metas y objetivos, aplique las mejores prácticas en cuanto a los regímenes de contratación, aproveche las áreas de oportunidad con el apoyo, acompañamiento e innovación que la Secretaría de

la Función Pública en materia control interno para las adquisiciones, estrategias para la administración de los riesgos y la promoción de la eficiencia y transparencia.

Con base en lo expuesto, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Tomar las mejores prácticas en otros países en materia de contrataciones públicas, que permitan al gobierno mexicano identificar o replicar, la que mejor se adapte al sistema mexicano (Romero, 2020, p. 135).
2. Actualizar las herramientas tecnológicas con alertas que permitan identificar inconstancias o irregularidades, con el propósito de que éstas sean el principal apoyo que genere certidumbre ante la sociedad, al transparentar los procesos de compras (Romero, 2020, p. 136).
3. Crear de una bitácora electrónica de la totalidad de las adquisiciones realizadas por el Gobierno Federal (Romero, 2020, p. 138).

4. Dar seguimiento de forma trimestral de la bitácora electrónica, mediante el Sistema CompraNet y el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Romero, 2020, p. 138).
5. Realizar un programa de trabajo, mediante el cual se puedan identificar los riesgos susceptibles de materializarse en actos de corrupción, con el propósito de no afectar las contrataciones públicas (Romero, 2020, p. 137).
6. Generar un cambio de cultura hacia los servidores públicos involucrados en los procesos licitatorios, con el propósito de solucionar el problema de fondo del desabasto de medicinas en el país los principios de honestidad, ética y servicio público (Romero, 2020, p. 136).
7. En el contexto del acuerdo con la UNOPS:

- a. Crear las condiciones para generar la participación de la industria farmacéutica nacional e internacional, que nos permita contar con un mercado más competitivo y con las mejores ofertas para el país.
- b. Promover la competencia abierta y en igualdad de condiciones para el mercado mexicano e internacional.
- c. Procurar precios justos y competitivos en productos de buena calidad, con el propósito de generar ahorros al país.
- d. Vigilar que exista amplia difusión a las licitaciones por medio de la UNOPS, con el fin de garantizar que se cuenta con la mejor oferta y el mejor precio en los productos que se adquieran.
- e. Realizar la correcta planeación de las licitaciones internacionales, para garantizar el abasto eficiente de los fármacos en el tiempo establecido por los servicios de salud.

- f. Vigilar que la UNOPS prevea las acciones para que se cumpla con los tiempos de entrega establecidos en los acuerdos, con el propósito de garantizar el abasto de los productos adquiridos.
- g. Realizar un mecanismo que posibilite el crecimiento de la industria farmacéutica nacional, con el propósito de que pueda ser competitiva a nivel de los participantes extranjeros.
- h. Garantizar que los procedimientos, acuerdos y contratos realizados se efectúen bajo el amparo de la normatividad establecida, así como que se respeten las fechas en el cumplimiento de las fechas establecidas para las etapas de los procesos licitatorios, con el propósito de que los medicamentos se proporcionen al servicio de salud en tiempo y forma.
- i. Diseñar y solucionar el problema de fondo del desabasto de medicinas en el país, implementando mecanismos óptimos de

fiscalización y control para el Sistema UNOPS-México, así como los de conflictos ante incumplimientos y de salvaguarda de medios de impugnación.

Con todo lo anterior podemos concluir que con un adecuado sistema de compras, México puede identificar los mejores proveedores, optimizar los procesos y obtener los productos idóneos con precios razonables y mantener inventarios adecuados, para abatir el desabasto.

Referencias

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. Artículos 2do, 4to, 5to, 6to y 7mo. (3 de abril de 2021) *Diario Oficial de la*

Federación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020

Amador, O. (8 de febrero de 2021). En mayo inicia proveeduría de medicamentos de megacompra. *El Economista*.

ASF (2018), Marco de referencia sobre la fiscalización superior: segunda entrega de informes individuales. Cuenta pública 2017, ASF, México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (Última Reforma 11 de agosto de 2020). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 1. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_110820.pdf

CompraNet (presentación 2019-2020). Compra consolidada de medicamentos y material de curación 2020. https://compranetinfo.hacienda.gob.mx/descargas/consolidadas/20191016_CC_Medicamentos_y_materiales_curacion_2020.pdf

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). Artículo Segundo. (27 de marzo de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020

Garfias, F. (15 de enero de 2021). En la antesala de una catástrofe. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/en-la-antesala-de-una-catastrofe/1427217>

Garrod, M. (6 de octubre de 2020). Realizan primera sesión informativa sobre la compra consolidada de medicamentos: UNOPS, INSABI y COFEPRIS. *Código F*. Revista de la CANIFARMA. <https://codigof.mx/realizan-primera-sesion-informativa-sobre-la-compra-consolidada-de-medicamentos-unops-insabi-y-cofepris/>

Hernández Valdez, A. (2019). *La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa en el sistema de contrataciones públicas de México*. Manuscrito no publicado,

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México.

Kaiser M. (2018), *Vigilar las contrataciones públicas combatiría la corrupción*. <https://expansion.mx/economia/2018/08/09/vigilar-las-contrataciones-publicas-combatiria-la-corrupcion-max-kaiser>

Martínez, A. (9 de octubre de 2020). México firma acuerdo con la ONU para adquirir medicinas en el extranjero, *La Matutina*, IMER Noticias. <https://noticias.imer.mx/blog/lamatutina-mexico-firma-acuerdo-con-la-onu-para-adquirir-medicinas-en-el-extranjero/>

Martínez, M. (7 de febrero de 2021). En mayo inicia proveeduría de medicamentos de megacompra. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/En-mayo-inicia-proveeduria-de-medicamentos-de-megacompra-20210207-0093.html>

Naciones Unidas México (3 de diciembre de 2020). INSABI y UNOPS presentan avances sobre la compra de medicamentos y material de curación en México. <https://www.onu.org.mx/>

insabi-y-unops-presentan-avances-sobre-la-compra-de-medicamentos-y-material-de-curacion-en-mexico/#:~:text=UNOPS%20es%20el%20recurso%20central,ONU%2C%2065%2F176).

OECD (2016), Preventing Corruption in Public Procurement. <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

OECD (2018), Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement. <https://www.oecd.org/gov/mexico-s-e-procurement-system-9789264287426-en.htm>

Ramírez, M. (27 de enero 2021). Por fin se reúne UNOPS con industria farmacéutica. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Por-fin-se-reune-UNOPS-con-industria-farmaceutica-20210127-0005.html>

Romero, A. (2019). *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*. Cámara de Diputados y nueve coeditores.

Romero, A. (2020). *Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción*, Cuadernos

del Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización, núm. 35, UNAM.

- Romero, A. (2020). Fiscalización, integridad y agenda para el Sistema Nacional Anticorrupción. En Alfredo Adam Adam (coord.), *Propuestas y elementos en torno a la fiscalización y la gobernabilidad en México* (pp. 85-123), Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romero, A. (2016). *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Romero, A. (2007). Innovación Judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética. Editorial Porrúa y Universidad Panamericana.
- Romero, A. (2019). Mecanismos de control del sistema rector de contratación pública a nivel nacional. En Sergio Alberto Martín Esquivel (coord.) *Sistema rector de contratación pública a nivel nacional en México*, Editorial Tirand Lo Blanch.

- Romero, A. (2019). *Teoría, evidencia y prospectiva de fiscalización y rendición de cuentas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Romero, A. (2016). *Visión integral del sistema nacional de combate a la corrupción*, INACIPE y Universidad Anáhuac.
- Sandoval, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1) UNAM.
- Sandoval, I. E. (2017). Explorando la corrupción estructural. Entrevista de Solís Regina. *Plaza Pública*, 4-12. <https://www.plazapublica.com.gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-bellesteros>
- Transparency International (enero 2021). The global coalition against corruption. Índice de Percepción de la Corrupción. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
- Transparencia Mexicana (27 de enero de 2021). Mejora percepción de la corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente. <https://www.tm.org.mx/>

- UNOPS. Sesión informativa abierta (2020). Compra de medicamentos y material de curación en México. <https://www.youtube.com/watch?v=p02kxoYBKxI>
- Valadez, B. (3 de diciembre de 2020). UNOPS realiza adquisición de medicamentos para INSABI y 26 estados. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/unops-realiza-adquisicion-medicamentos-insabi-26>.
- Valadez, B. (21 de enero de 2021). Alertan desabasto de medicamentos en México, por falta de contratos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/alertan-desabasto-medicamentos-mexico-falta-contratos>

Contrataciones públicas y sus implicaciones en el marco del sistema de responsabilidades administrativas¹

Alberto Gándara Ruiz Esparza

El cuaderno 35 de esta serie que, contiene la aportación del doctor Alejandro Romero Gudiño intitulada “Cambio de Modelo de Contrataciones Públicas para el Combate a la Corrupción”, nos señala que este problema altera seriamente las condiciones de precios competitivos en el mercado, también, que existen incentivos para sobornos con el fin de obtener ventajas en licitaciones o compras directas, lo propiciando así redes de corrupción entre servidores

1 Conferencia impartida el 10 de febrero de 2021, por medio de la plataforma virtual Zoom, por el maestro Alberto Gándara Ruiz Esparza, presidente de la Comisión del Sistema Nacional Anticorrupción 2019-2021.

públicos y particulares; y además existen reglas de todo tipo a nivel nacional que requieren unificarse, lo que hace del tema del control de la corrupción en las compras públicas un tópico urgente.

El doctor Romero hace un interesante análisis de los modelos de compras públicas en Brasil, Chile y Colombia y nos aporta datos interesantes como el hecho de que en México el 21% del Producto Interno Bruto está relacionado con las compras públicas, cuando en otros países alcanza el 12% en promedio. Otro dato interesante es que en el pasado existían 1537 unidades compradoras.

Nos señala que la Auditoría Superior de la Federación, ha reiterado en sus conclusiones de revisión de las cuentas públicas, que las contrataciones al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no aseguran las mejores condiciones para el Estado; lo cierto es que durante los últimos años se ha incrementado hasta 80% el porcentaje de compras mediante el esquema de adjudicación directa.

Otras cifras relevantes que el autor nos proporciona, son las del diagnóstico realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que determinó que las contrataciones públicas en México son de 997 mil millones de pesos, con beneficio a un solo grupo de personas y con el efecto del encarecimiento de bienes y servicios. De esta cifra, solo PEMEX concentra alrededor de 350 mil millones, CFE 225 mil millones, el IMSS 99 mil millones, el ISSSTE 38 mil millones y otros rubros 257 mil millones.

También nos refiere algunas recomendaciones que ha hecho la OCDE a México en esta materia y sugiere, entre otras propuestas, la opción de llevar a cabo compras consolidadas, aplicar en el proceso de adquisición pública los principios del modelo de Control Interno basado en COSO, impulsar reformas que den más alcance al sistema CompraNet y aprobar una Ley General de Compras Gubernamentales que homologue criterios.

Un punto que destaca Alejandro Romero es que en los procesos de compra se debe apostar a la

reputación empresarial, pero sin olvidar el impulso de las PYMES y que se deben simplificar las reglas en las licitaciones y fomentar la transparencia de la información.

No debemos asustarnos del modelo de compras consolidadas, pues está considerado como un modelo de mejores prácticas a nivel internacional que se aplica en diversos países que conforman la organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE). Estos modelos de compras consolidadas comenzaron en los años 90 en Francia y en Inglaterra.

En la presente administración del Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implementa una estrategia de consolidación que se concentra en el 35 por ciento de las compras de gobierno, aunque se considera que ello aún no es suficiente, pues como ya se señaló, solo PEMEX y CFE concentran la mitad del gasto.

Los rubros en el esquema de consolidación son: medicamentos, combustibles, vigilancia, limpieza, arrendamiento de vehículos, material y útiles de

oficina, TIC's, alimentos, planteles educativos, vestuario y uniformes, químicos, congresos y convenciones y mantenimiento de mobiliario.

Ahora bien, para el resto de las adquisiciones públicas no consideradas en el modelo de compras consolidadas, se deberían aprovechar los convenios marco, pues los entes públicos no están utilizando este mecanismo como sería deseable. Los primeros convenios marco son de 2010 y solamente se han materializado 37 para suministro de papel, vales de despensa, centros de contacto (Call center), ropa de trabajo, licencias de software, servicios de limpieza, servicios de fumigación y jardinería.

No debemos olvidar que ahora tenemos una Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en noviembre de 2019, que en su artículo 5 señala que el cumplimiento de esa Ley recae sobre cada uno de los entes públicos, los cuales para su vigilancia se apoyarán de la instancia encargada del control interno. Por su parte, el artículo 8 dispone que en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento o

contratación de servicios y contratación de obra pública se buscará la máxima economía, eficiencia y funcionalidad, observando los principios de austeridad y ejerciendo estrictamente los recursos públicos en apego a las disposiciones legales aplicables. Para que esto se cumpla, se deberá aplicar el precepto constitucional previsto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, los cuales se adjudicarán, por regla general y de manera prioritaria, a través de licitaciones públicas y las excepciones a esta regla deberán estar plenamente justificadas ante el órgano encargado del control interno que corresponda.

Para combatir la corrupción, se requiere mayor presupuesto destinado a la fiscalización, pues actualmente es muy limitado y cada vez se ve más reducido. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, publicado el 30 de agosto de 2019, establece como estrategia prioritaria 1.3.- “Focalizar los actos de fiscalización en las áreas proclives a irregularidades administrativas e ilícitos en la gestión pública.”

Y en particular la 1.3.5 “Incrementar los actos de fiscalización en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, que constituyen las áreas de mayor riesgo de corrupción en la Administración Pública Federal”.

No obstante los preceptos anteriores, es evidente la desproporcional y poco analizada reducción del personal de los órganos internos de control y del presupuesto asignado a la fiscalización, lo que dificulta cada vez más el cumplimiento de sus objetivos y el correspondiente fracaso del combate a la corrupción en contrataciones públicas.

Regimen disciplinario de particulares en la ley general de responsabilidades administrativas y su duplicidad en las leyes de contrataciones públicas

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que históricamente estuvo orientado a regular a la función pública a través de la relación especial de sujeción de los

servidores públicos, a partir de la reforma del 27 de mayo de 2015, incluye por primera vez a determinados particulares y cambia su denominación a: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.

En 2012, con la entrada en vigencia de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, (*DOF*. 11/06/2012), se empezó a regular la actividad de los particulares que participan en este tipo de actos del Estado; este es el principal antecedente del régimen de particulares ahora regulado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La Ley Federal tuvo por objeto establecer las responsabilidades y sanciones que debían imponerse a las personas físicas y morales, por las faltas en que incurrieran con motivo de su participación en las contrataciones públicas de carácter federal; y regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, para lo cual señalaba las autoridades competentes para interpretarla y aplicarla.

Los sujetos de esa Ley eran los particulares de nacionalidad mexicana o extranjera, que participaran en las contrataciones públicas de carácter federal, en su calidad de interesados, licitantes, invitados, proveedores, adjudicados, contratistas, permisionarios, concesionarios o análogos, así como los que en su calidad de accionistas, socios, asociados, representantes, mandantes o mandatarios, apoderados, comisionistas, agentes, gestores, asesores, consultores, subcontratistas, empleados o que con cualquier otro carácter intervinieran en tales contrataciones a nombre o por cuenta de los primeros.

También estaban incluidos los particulares que participaban de manera directa o indirecta, en el desarrollo de transacciones comerciales internacionales y los servidores públicos de las áreas de compras o requirentes que participaban por parte del Estado en esas contrataciones.

El artículo 8 de esa Ley estableció un catálogo de infracciones en las que podían incurrir los particulares que participaran en procesos de adquisiciones, dentro de las que estaban:

I. Prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido.

Se incurrirá asimismo en responsabilidad, cuando la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva se haga a un tercero, que de cualquier forma intervenga en el diseño o elaboración de la convocatoria de licitación pública o de cualquier otro acto relacionado con el procedimiento de contratación pública de carácter federal;

II. Ejecute con uno o más sujetos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebida en las contrataciones públicas de carácter federal;

III. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto participar en contrataciones públicas de carácter federal, no obstante que por disposición de ley o resolución administrativa se encuentre impedido para ello;

IV. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos;

V. Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas de carácter federal, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación;

VI. Obligue sin tener derecho a ello, a un servidor público a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio;

VII. Promueva o use su influencia, poder económico o político, reales o ficticios, sobre cualquier

servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido, y

VIII. Presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

La transcripción anterior, tiene mucha relevancia para mostrar al lector la clara similitud de estos conceptos, con los artículos 66 a 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, vigente en la actualidad, que regula el régimen de particulares vinculados con faltas graves y que dejó sin vigencia la Ley citada.

Es importante mencionar que la Ley que nos ocupa solo tuvo aplicación en el ámbito Federal y únicamente un par de estados replicaron una Ley similar a nivel local, por lo que en realidad tuvo muy poco impacto.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el régimen de

particulares extiende su aplicación a todo el país y todos los ámbitos, en términos del artículo 1, que los incorpora al señalar que esa ley, además de ser de orden público, es de observancia general en toda la República, y tiene por objeto, entre otros, establecer las responsabilidades administrativas que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Uno de los objetivos de esta Ley General, es establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto. Esta última parte, respecto de las autoridades competentes para aplicar el régimen de particulares, es la que será objeto de análisis y conclusiones de esta ponencia.

La Ley General concibe a las faltas de particulares, como los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas y remite a los Capítulos III y IV del Título

Tercero, en los cuales están regulados, dos tipos de particulares:

1. Los particulares vinculados con faltas graves.
2. Los particulares en situación especial.

Estas autoridades son, entre otras, las Secretarías de la Función Pública y de Contraloría o similares en los Estados, los órganos internos de control (Federales, Estatales y Municipales), la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas y los Tribunales de Justicia Administrativa (TFJA y los TJA en los Estados).

Las Secretarías y los Órganos internos de control, tienen facultades en el ámbito de su competencia para investigar, substanciar y calificar todas las faltas administrativas (no graves y graves).

La Ley General, en su artículo 12, establece con toda precisión que son los Tribunales de Justicia Administrativa, los facultados para resolver la

imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.

Como se señaló, en los artículos 65 al 72 de la Ley General, se establece el capítulo denominado “De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves” estableciendo un catálogo de faltas similares a las que ya estaban reguladas en la Ley Anti-corrupción de 2012, pero ahora con denominaciones tipo delitos, como lo son el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la obstrucción de facultades de investigación, la colusión, el uso indebido de recursos públicos y la contratación indebida de ex servidores públicos.

Por separado y en el Capítulo siguiente, la Ley General señala otra modalidad que denomina “De las Faltas de particulares en situación especial” y las denomina como:

Aquéllas realizadas por candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de

campana electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público.

Las sanciones por faltas de particulares, en el caso de personas físicas, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley General son:

I. Tratándose de personas físicas:

- Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. Tratándose de personas morales:

- a. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- b. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;
- c. La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los

particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;

- d. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;
- e. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse, además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la

sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares. Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las

mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.

Artículo 82. Para la imposición de las sanciones por Faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos:

- I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares;
- II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley;
- III. La capacidad económica del infractor;
- IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y
- V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado.

Para ejemplificar lo anterior, haremos referencia al régimen Federal previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que dispone:

Artículo 59. Los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción. Cuando los licitantes, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, serán sancionados con multa equivalente a la cantidad de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.

Artículo 60. La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, inhabilitará temporalmente para

participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario, contados a partir del día en que haya fenecido el término para la formalización del primer contrato no formalizado;
- II. Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años;
- III. Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la

dependencia o entidad de que se trate; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas de las convenidas;

- IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad;
- V. Las que se encuentren en el supuesto de la fracción XII del artículo 50 de este ordenamiento, y
- VI. Aquéllas que se encuentren en el supuesto del segundo párrafo del artículo 74 de esta Ley.

La inhabilitación que se imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Secretaría de la Función Pública la haga del conocimiento de las dependencias y entidades,

mediante la publicación de la circular respectiva en el *Diario Oficial de la Federación* y en CompraNet.

Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente. Las dependencias y entidades dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirán a la Secretaría de la Función Pública la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción. En casos excepcionales, previa autorización de la Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades podrán aceptar proposiciones de proveedores inhabilitados cuando resulte indispensable por ser éstos los únicos posibles oferentes en el mercado.

Artículo 61. La Secretaría de la Función Pública impondrá las sanciones considerando:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. gravedad de la infracción, y
- IV. Las condiciones del infractor.

En la tramitación del procedimiento para imponer las sanciones a que se refiere este Título, la Secretaría de la Función Pública deberá observar lo dispuesto por el Título Cuarto y demás aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicando supletoriamente tanto el Código Civil Federal, como el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se puede observar, existe un régimen disciplinario especial previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y otro de derecho

sancionador común -por cierto, más benévolo- en las leyes de compras gubernamentales, con reglas y sanciones distintas, pero con faltas similares, lo que propicia que en la práctica haya discrecionalidad para llevar los asuntos por una vía o la otra.

Es decir, una misma conducta, puede ser considerada como falta grave de particulares y emitir un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, para ser resuelto finalmente por el Tribunal de Justicia Administrativa, o que se inicie un procedimiento sancionador que resuelva la propia Secretaría de la Función Pública, o la Contraloría que corresponda, mismo que será sujeto a revisión de legalidad por parte del Tribunal citado.

Últimamente ha trascendido, que las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública a proveedores y contratistas, son declaradas nulas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al no estar bien fundadas y/o motivadas.

Lo ideal entonces, sería que existiera un solo régimen anticorrupción en contrataciones públicas,

regulado por una Ley General, de aplicación en todo el territorio y todos los ámbitos, en la que se separen los roles de investigación y resolución, quedando esta última en el ámbito de la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa.

Importancia de los tribunales de lo contencioso administrativo¹

Su trascendencia en el combate a la corrupción

Gilberto Suárez Machado

¿Qué es la justicia administrativa?

Para comprender ampliamente el concepto de justicia administrativa, es pertinente definir en primera instancia ¿qué es el derecho administrativo? De acuerdo con Luis Rivera Montes de Oca (2007, p. 440), Teodosio Lares, quien es considerado el padre de esta especialidad, lo conceptualizó desde

1 Conferencia impartida el 10 de febrero de 2021, por medio de la plataforma virtual Zoom, por el doctor Gilberto Suárez Machado, magistrado de la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla.

1852 como “la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes y de los tribunales administrativos en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos y con el interés general del Estado”.

Montes de Oca señala que Gabino Fraga también definió al derecho administrativo como “la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”.

Considerando ambas definiciones, nuestro autor Luis Rivera Montes de Oca afirma que el derecho administrativo regula el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa y la situación de los particulares con respecto a la administración (2007, pág. 440).

Conforme a lo anterior, consideramos al derecho administrativo como la rama del derecho público que regula la actividad del poder gubernamental, entre otros aspectos, la relativa a la emisión de los actos de autoridad susceptibles de afectar a los particulares.

¿Por qué centramos nuestro concepto en los actos de autoridad? Porque es a través de ellos que el poder público expresa su voluntad y, en consecuencia, los efectos de tales actos pueden lesionar la esfera jurídica de los gobernados, al imponerles ciertas cargas u obligaciones de hacer, no hacer, tolerar, entre otros. Estos actos deben ceñirse siempre a la norma, al tiempo de ser emitidos por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, conforme lo mandata el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Pero qué sucede si un particular estima que ese acto administrativo afecta sus derechos? En primera instancia, tiene la necesidad de defenderse contra el acto que considera dañoso. Entonces, debe desplegar una defensa en materia administrativa, con el objeto de someter la legalidad de la actuación pública a revisión, sea ante la propia autoridad o frente a los órganos jurisdiccionales previamente establecidos para tal fin.

Es así que los medios de defensa se erigen en las herramientas del particular para acotar al poder público cuando considere que sus actos son arbitrarios, mediante el ejercicio de su derecho de defensa.

Héctor Fix Zamudio (p. 156) citando a Consuelo H. Sarria, señala que:

la justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso. En ese sentido, debe destacarse que Fix Zamudio distingue diversas instituciones que integran la justicia administrativa, como son: a)

las leyes de procedimiento administrativo; b) los recursos administrativos; c) la responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas; d) los ombudsmán; y, e) los intereses o derechos difusos o transpersonales (pp. 156-158), y destaca además que:

la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.

Entonces, la defensa del particular ante los actos de la administración pública pasa por la justicia administrativa; este último concepto que tradicionalmente engloba diversos mecanismos de control y revisión

de la legalidad de dichos actos, pasando desde los que se agotan en sede administrativa, como en el caso de los recursos, hasta aquellos en que se ejerce la acción de nulidad, como lo es el juicio contencioso administrativo.

Y entonces, como ya se dijo, es a través de estos mecanismos que el particular puede enfrentar los efectos que a su esfera jurídica impone el acto administrativo.

Así, la justicia administrativa en su sentido amplio contempla el control de legalidad que las propias autoridades llevan a cabo con la intervención del particular, a fin de perfeccionar sus actos dentro de un ámbito que carece de una litis propiamente dicha; así como el proceso litigioso en el cual el gobernado somete a la decisión de un tercero, en este caso el órgano jurisdiccional, el análisis de la legalidad de los actos de la autoridad.

Ahora bien, como todo el derecho, la justicia administrativa ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Por ello, la jurisdicción administrativa se ha

ido ampliando tanto por la interpretación que a través de la jurisprudencia ha desarrollado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El desarrollo económico, social, político y cultural de nuestro país, nos señala que la evolución permanente del mundo de necesidades, surge con motivo de las cambiantes condiciones históricas y del acontecer diario de la vida nacional y en los diversos ámbitos que la conforman. Dinámica singular, que se traduce en el desbordamiento de cada vez mayores requerimientos, tanto del poder administrador como de los administrados, en todas direcciones, y consiguientemente en el acentuado número de los actos y resoluciones de la administración pública activa. (Araiza, 2007)

Sabemos que el derecho es dinámico y la jurisdicción administrativa debe serlo también para garantizar a los gobernados un integral acceso a la jurisdicción.

Es por ello que en nuestro país, aun cuando el control jurisdiccional de los actos de la administración pública se ha mantenido en ascenso permanente desde su creación, en un nivel de importancia por sus resultados y efectos, con sus características de independencia del Poder Judicial de estructura, así como del Poder Ejecutivo, resulta ya para este tiempo de una relevancia extrema, por la naturaleza, multiplicidad y contenido de los actos y resoluciones que pudiera emitir el Estado a través de sus funciones de administrador, alterando en su caso, los límites de la ley y el derecho. (Araiza, 2007). Así, el procedimiento contencioso administrativo ha ido cobrando una importancia cada vez mayor y el crecimiento o aparición de conflictos con la administración pública en sus tres niveles,

ha ido acrecentando el espectro competencial de estos tribunales.

Ejemplo de ello, es la competencia que por afinidad se ha otorgado a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para conocer de los conflictos suscitados entre el Estado y los cuerpos de seguridad pública.

Nuestro Alto Tribunal determinó que la relación entre el Estado y las personas que ejercen funciones en los cuerpos de seguridad pública es de naturaleza administrativa, por lo que estos no encuadran en el régimen general burocrático que establece el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República, porque el Estado dentro de esa relación no actúa como un patrón *sui generis*, sino como autoridad.

La interpretación jurisprudencial respecto a la naturaleza de esa relación se estableció en el año de 1995 y señaló en aquel entonces la procedencia del juicio de amparo indirecto contra aquellos actos.

Así, se desprende de la jurisprudencia P./J. 24/95 con registro digital 200322 visible en la página 43 del Tomo II, septiembre de 1995 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo siguiente:

POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del

servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso

particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

No obstante, es el aspecto competencial el que ha ido modificándose, puesto que un par de meses después, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un sentido amplio, estableció la competencia por afinidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, conforme a su jurisprudencia 2a./J. 77/95 con registro digital 200663, visible a foja 290 del Tomo II, diciembre de 1995 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE

SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro: “POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”, se estableció que los miembros de dichas corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa

del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye de considerar a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que presten sus servicios. Ahora bien, ni los artículos 1, 2, 3 y 95, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, respecto del Tribunal de Arbitraje, ni los artículos 30 y 29, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, por lo que toca al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos ordenamientos de la citada entidad federativa, señalan con precisión la competencia para que uno de esos órganos conozca de la demanda promovida por un policía municipal o judicial en contra de las instituciones de seguridad pública, en la que se

deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios. Por ello, ante la falta de disposición legal en el Estado de México que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa.

Posterior a este criterio, en diciembre de 1998 se publicó en el medio judicial un criterio aislado de la Segunda Sala dotando de competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la policía judicial federal.

De igual manera, dicha Sala fue emitiendo jurisprudencias similares, por orden de aparición, respecto de la afinidad para conocer de los conflictos relacionados con los cuerpos de seguridad pública en la Ciudad de México y los estados de Morelos, Tlaxcala, Jalisco y Veracruz.

Las determinaciones anteriores, han permitido que los integrantes de las instituciones de seguridad pública se encuentren en aptitud de defender en juicio los derechos que les asisten derivado de los conflictos en los servicios que prestan, que no pueden ser reclamados ordinariamente ante los Tribunales burocráticos.

En ese sentido, la actividad interpretativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha impulsado de igual forma la evolución de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para conocer de esos conflictos que se equiparan a los laborales, con los matices específicos que la propia Constitución Federal les impone.

Encontramos entonces que la jurisdicción especializada en materia administrativa es cada vez más robusta, ampliando los mecanismos de defensa de los gobernados, y asegurando el acceso a la justicia.

El acceso a la justicia engloba materias tan diversas como: existencia de una adecuada protección normativa de los derechos ciudadanos, información ciudadana sobre los derechos de los que es titular, asesoramiento en el tráfico jurídico cotidiano en materias que abarcan todas las jurisdicciones jurídicas y mecanismos accesibles y eficaces de resolución de conflictos, sean o no de titularidad estatal. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, p. 7)

Y como decíamos, la evolución también llega de la mano de la labor legislativa.

En los últimos años, las reformas constitucionales han ampliado la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, haciéndolos jugar

un papel central en el combate a la corrupción, conforme a las reglas que impone el Sistema Nacional Anticorrupción y los propios de las Entidades Federativas.

A manera de resumen sobre el tópico, son los artículos 109, 113, 116, fracción V, y 122 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que dotan a estos órganos jurisdiccionales de facultades para imponer sanciones por faltas graves tanto a servidores públicos como a los particulares, garantizando así el debido proceso para aquellas personas que son sujetas a procedimientos de responsabilidades administrativas, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con lo anteriormente expuesto, se afirma que la justicia administrativa se compone de los mecanismos legales que, en sede administrativa o jurisdicción especializada, permiten a los gobernados acotar el ejercicio arbitrario de las atribuciones públicas.

Jaime Araiza Velázquez (2007), señala que:

La subordinación del poder público al derecho, es un propósito sustancial de la justicia administrativa, para lograr entre otros extinguir el carácter subjetivo de las resoluciones de los actos administrativos que dimanen de la administración pública.

En ese sentido, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo juegan un papel importante en la limitación a los abusos del poder público.

¿Cuál es el origen nacional de los tribunales de lo contencioso administrativo?

Los antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son muy discutidos; sin embargo, el punto de confluencia ha sido la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853.

Esta ley impulsada por el entonces ministro de Hacienda Teodosio Lares, excluía al Poder Judicial

del conocimiento de los asuntos administrativos, como lo establecía su artículo 1 que a letra indicaba:

Artículo 1º No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

La competencia para resolver los conflictos de naturaleza administrativa correspondía a un Consejo de Estado, con una sección que conocería de lo contencioso administrativo, formada por cinco consejeros, nombrados todos ellos por el Presidente de la República.

En la misma publicación de la Ley, se expidió su reglamentación, la que detallaba propiamente el procedimiento administrativo.

Pero, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa creada fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, presidida en ese entonces por el Ministro Ignacio L. Vallarta, y el argumento que se esgrimio fue que la existencia de un Consejo de Estado con funciones de tribunal administrativo, donde las sentencias eran dictadas a nombre del Presidente de la República, violaba el principio de la división de poderes y que el poder ejecutivo no podía hacerse justicia a sí mismo ni ejercer violencia para declarar su derecho. (Mosri Gutiérrez, 2021)

Criterio de inconstitucionalidad que en la actualidad se consideraría anacrónico, en la medida en que la Constitución General de República, que consagra la división de poderes, ha ido evolucionando para establecer y reconocer un sistema de distribución de competencias ante la creación y reconocimiento de los organismos constitucionalmente autónomos.

La ley declarada inconstitucional, seguía el modelo francés que instauraba la jurisdicción contenciosa administrativa fuera de la tradición judicial,

como actualmente se contiene a nivel federal y en algunas Entidades Federativas.

Posterior a ello, el antecedente más relevante para la instauración de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se encuentra en el año de 1936 con la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de la promulgación y vigencia en 1937 de la Ley de Justicia Fiscal.

En los años treinta del siglo XX, tres factores originaron un cambio en el modelo de justicia administrativa en México: la crisis que vivió el Poder Judicial Federal con la carga de trabajo y rezago de los asuntos jurisdiccionales, el fortalecimiento del Presidencialismo, así como la existencia de procedimientos de autotutela en la administración pública activa, como el recurso de revisión contra multas tramitado ante la Secretaría de Hacienda, contribuyeron para que

la justicia administrativa se sustrajera de la órbita del Poder Judicial de la Federación, dando lugar a la creación, en agosto 1936, de la Ley de Justicia Fiscal, y con la vigencia de la misma a partir de enero de 1937 del Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, para dirimir las controversias planteadas por los particulares contra los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda. (Mosri Gutiérrez, 2021)

La Ley de Justicia Fiscal dio inicio a la jurisdicción contenciosa administrativa fuera del poder judicial, la cual se mantuvo posteriormente con la expedición del Código Fiscal de la Federación en 1938, que abrogó la referida ley.

La magistrada Zulema Mosri (2021) señala que:

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación se dilucidó en 1946, al reformarse el artículo 104 de la Constitución Federal, el

cual facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos en contra de las sentencias de los tribunales administrativos siempre que estos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. A partir de esa reforma constitucional, la plena autonomía jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación se determinó con la entrada en vigor el 1o de abril de 1967, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. La constitucionalidad y naturaleza autónoma se dejó más en claro con la reforma constitucional de 1968, en cuyo artículo 104 se estableció la facultad del legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre particulares y la administración pública. Esta disposición constitucional fue la base para que a partir de los años setenta del siglo pasado se instituyeran en las Entidades Federativas Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Establecidas las bases de

la jurisdicción administrativa a nivel federal, es en el año de 1951 que surge el Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas, el primero en su clase de las Entidades Federativas, seguido en 1971 por su similar en el entonces Distrito Federal.

Al margen del Tribunal de la capital del país, que en la época de su creación no se consideraba como una Entidad Federativa, la Constitución General de la República incorporó a su artículo 116 la posibilidad de que los Estados establecieran Tribunales de lo Contencioso Administrativo hasta su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, que fue del tenor siguiente:

ARTICULO 116.-El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos; con sujeción a las siguientes normas:

...

IV.-Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal v los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

No obstante, en forma previa a la reforma constitucional, fueron instituidos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como ya se dijo, en los estados de Tamaulipas (1951), Ciudad de México (1971); así como en Sonora (1977), Hidalgo (1982), Jalisco (1984), Querétaro (1985) y Guanajuato (1986).

En el mismo año de la reforma constitucional (1987) se crearon los Tribunales de Guerrero, Estado de México y Yucatán. Posterior a ello, el resto de las Entidades Federativas han venido instaurando a sus órganos jurisdiccionales.

En este punto es relevante destacar que a partir de la reforma a la fracción V del artículo 116 Constitucional del 27 de mayo de 2015, la instalación de los tribunales de lo contencioso administrativo pasó de ser una potestad a una obligación para las Entidades Federativas.

Obligación anterior que se gestó en el marco de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción que, además, modificó la denominación de los órganos jurisdiccionales, pasando de ser Tribunales de lo Contencioso Administrativo a Tribunales de Justicia Administrativa.

Ahora bien, por otra parte, es pertinente señalar que en las Entidades Federativas podemos ver esencialmente la existencia de dos modelos de jurisdicción administrativa, dentro y fuera del ámbito judicial.

Como se dijo, el artículo 116 Constitucional establece la obligación de instituir a los Tribunales de Justicia Administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Sin embargo, el numeral es omiso en señalar la naturaleza que deben tener tales tribunales, es decir, si como Tribunales Administrativos, Órganos Autónomos o como Tribunales integrantes del Poder Judicial. La única condición, de manera genérica, es que mantengan su autonomía para dictar sus fallos y establecer su estructura interna. De ahí que en las entidades podamos identificar dos tipos de Tribunales con las características mencionadas con anterioridad.

A manera de ejemplo, señalaremos los siguientes:

Dentro de la jurisdicción del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, encontramos a la Sala Administrativa, que conforme al artículo 33 A de su Ley Orgánica, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia contencioso administrativa y órgano

permanente especializado, autónomo e independiente en sus decisiones y resoluciones, que tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados y otras personas, en funciones de autoridad, con los particulares.

En contraste, como órganos autónomos encontramos al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, que en el artículo 3 de su Ley Orgánica, se define como un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.

Desde luego, con estas últimas características también encontramos al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, el cual fue instaurado en 2018, con la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.

Con lo anterior, podemos advertir que no existe uniformidad en la naturaleza de los Tribunales de Justicia Administrativa.

¿Cuál es la importancia de los tribunales de lo contencioso administrativo?

En la jurisdicción constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo radica su trascendencia. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V y 122, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen claramente que esta clase de órganos jurisdiccionales conocerán de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública de los tres niveles de gobierno.

Y además, tendrán atribuciones para imponer sanciones a servidores públicos y particulares involucrados en la comisión de faltas administrativas graves, así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven

de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

Entonces, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo deben concebirse como la institución fundamental para la contención y anulación del ejercicio arbitrario de las atribuciones públicas por parte de la administración pública, restaurando al particular en su derecho afectado. Es decir, sus funciones como tribunal de anulación y de plena jurisdicción deben garantizar la defensa adecuada de los gobernados ante los actos de autoridad. Y desde la óptica de sus atribuciones como ente sancionador en el marco de los Sistemas Nacional y Estatales Anticorrupción, son los garantes del debido proceso legal en la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidades administrativas.

Lo más relevante es, como lo expresa Araiza Velázquez, que son responsables del mantenimiento estricto del Estado de derecho, y en esa medida, coadyuvan en la preservación de la paz y la justicia social, como un pilar importante de un estado democrático:

Deben considerarse asimismo, los cientos de miles de actos y resoluciones, con los cuales se suscita y se predispone a un volumen también considerable de controversias entre los gobernados y la administración pública.

Con ello, se asegura la alta calidad jurídica, la imparcialidad y la transparencia de los tribunales administrativos en sus decisiones jurisdiccionales.

Lo anterior, da lugar a que se constituyan los tribunales de lo contencioso administrativo en baluartes del control de la legalidad y la seguridad jurídica en su ámbito de competencia y por supuesto, en responsables del mantenimiento estricto del Estado de derecho. (Araiza Velázquez, 2007).

Entonces, la importancia de los tribunales de lo contencioso administrativo, radica en el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública de los

diferentes niveles de gobierno, como una herramienta de limitación y control de las atribuciones públicas y últimamente, como el garante de la imposición de las sanciones a los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Al margen de las atribuciones que ordinariamente ejercen los Tribunales de Justicia Administrativa, que como limitación al poder público cobra una especial relevancia, debemos centrar nuestro discurso en las atribuciones que en materia de combate a la corrupción se les ha conferido constitucionalmente.

Señala Alfonso Nava Negrete (s.f.) que estos Tribunales cuentan con instrumentos procesales que protegen ampliamente a los reclamantes de justicia al poder condenar a la administración y suspender la ejecución de los actos incluso con efectos restitutorios.

Luego los tribunales administrativos desarrollan una función complementaria justa de los trabajos de justicia, de los tribunales del

Poder Judicial que cumplen sus funciones esencialmente a través del juicio de amparo. Les descargan de trabajo no de poca monta, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.

Es precisamente esa doble función como Tribunales de anulación y de plena jurisdicción que los convierte en la instancia idónea para cumplir con los postulados del artículo 17 Constitucional, de impartir justicia pronta y expedita.

Así lo reconoce la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia 2a./J. 63/2010, de la que se destaca:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funciona bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, al tener asignadas funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, de forma que atiende tanto al control del acto de autoridad y

a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los derechos subjetivos del particular, destacadamente de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera que, la facultad para condenar a la administración a reparar la violación cometida contra el particular al emitir el acto y establecer la forma y términos en que deberá actuar para el restablecimiento del orden jurídico y la protección de los derechos del administrado, hacen de los tribunales de justicia administrativa un pilar esencial del Estado de derecho de gran importancia en el orden jurídico, independiente de la labor del Poder Judicial.

Del Sistema Nacional Anticorrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que usualmente se asocia con la función de gobierno y que se ha vuelto parte de la normalidad; aun cuando un

gran sector de la sociedad ha levantado la voz expresando la necesidad de erradicar el problema, otro tanto igual forma parte de su práctica, puesto que no debe dejarse de lado que también los particulares llevan a cabo actos de corrupción.

El nuevo paradigma constitucional para el combate a la corrupción así lo reconoce, al establecer la posibilidad de sancionar a los particulares involucrados con faltas administrativas graves.

Señala Luis Ángel Bellota que:

Como fenómeno histórico, la corrupción en México ha marcado las pautas que rigen el funcionamiento interno de las instituciones, el comportamiento de la sociedad y la lógica del poder. Mientras la burocracia, en todos sus órdenes, se vale del cohecho y el patrimonialismo, la gente pierde el respeto a la ley e incumple colectivamente su acatamiento. Lo que sucede arriba de la pirámide social se reproduce en sus basamentos.

Una reflexión importante para enmarcar la lucha que en este país se ha tratado de enderezar, con los resultados a la vista (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019), contra la corrupción. Hemos escuchado diversas opiniones en relación a que este fenómeno, dentro de nuestra patria, tiene una raíz cultural y por ende, forma parte de la idiosincrasia del mexicano.

Las políticas gubernamentales en la materia han incluido la renovación moral de la sociedad, no obstante, pocos esfuerzos se han visto con relación a una sinergia entre gobierno y sociedad para combatir la corrupción, puesto que como indiqué líneas atrás, también los particulares incurren en este flagelo.

No es la intención de este apartado entrar al debate respecto a si la corrupción en el país es cultural; sin embargo, sí es necesario puntualizar que los diversos esfuerzos que se han emprendido desde el gobierno

no han sido suficientes para acabar con este mal, que es además un fenómeno de naturaleza mundial.

El reclamo social para erradicar la corrupción ha sido un tópico cada vez de mayor relevancia; en ese sentido, diversos organismos internacionales han propuesto instrumentos de colaboración y han delineado acciones a los Estados Nación para combatirla.

El informe temático de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Internacionales (2019, p. 19) indica que el fenómeno de la corrupción no es una problemática endémica de nuestro país, sino que es una práctica sistémica que se desborda en toda Latinoamérica al mismo tiempo que vulnera los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas.

Los factores que intervienen en la comisión y presunta aceptación de la acción reprochable de corrupción por parte de funcionarios públicos (Cardona *et al.*, 2008, p. 155) son los componentes institucionales, tales como debilidad institucional del

Estado, monopolio o concentración de poder en áreas económicas y socialmente relevantes, discrecionalidad por parte de los agentes del Estado en la toma de decisiones, poca transparencia y rendición de cuentas dirigida a la ciudadanía y entre la misma administración pública y, para finalizar, un alto nivel de impunidad. Por otro lado, los factores culturales engloban una cultura de ilegalidad y tolerancia por verse la corrupción como un acto incontrolable (CIDH).

México se ha unido a los esfuerzos internacionales para erradicar la corrupción, entre ellos, a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, que entró en vigor el 26 de julio de 1999.

No obstante, el instrumento internacional que, desde mi óptica, se enfoca a un ataque frontal a la corrupción y cuyas instituciones enmarcan los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano en el último lustro, es la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, también conocida como la

Convención de Mérida, aprobada por el Senado el 29 de abril de 2004 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Los objetivos de esta convención son:

- Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes.
- Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Se trata, además, de una Convención que expresa la importancia de la recuperación de activos derivados de los actos de corrupción y la necesidad de una cooperación trasnacional para su reincorporación al Estado de origen, pero también, dedica unas líneas al fortalecimiento de las instituciones

encargadas de combatir dicho flagelo, como lo veremos más adelante.

En este punto, es importante destacar cómo define la CIDH a la corrupción:

[...] un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos. (CIDH, 2019, p. 11)

Teniendo como antecedente los esfuerzos internacionales, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos diversas disposiciones en materia anticorrupción. Dentro de las catorce reformas constitucionales que se

publicaron, se destaca la del artículo 113 constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, que funge como parteaguas para la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como para la transformación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas. También esta reforma estableció las bases para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas; para la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que amplía las facultades de la Secretaría de la Función Pública; para la reforma del Código Penal Federal, y la modificación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General; para crear la Fiscalía Especializada; para la adecuación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación; y para expedir la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Secretaría de la Función Pública [SPF], p. 5)

Las reformas constitucionales obligaron a las Entidades Federativas a homologar su legislación local

conforme a las nuevas disposiciones, lo que derivó a su vez en la creación de los Sistemas Estatales Anticorrupción, que en esencia replican la estructura del federal, prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicha reforma trajo consigo además una obligación para las Entidades Federativas que habían sido omisas en estatuir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que dirimieran conflictos suscitados entre particulares y la administración pública; la modificación al artículo 116 en su fracción V, dejó de lado la potestad estatal para la creación de un órgano jurisdiccional de justicia administrativa, para dar paso a un auténtico deber de rango constitucional local.

Ello obedece a que los Tribunales de Justicia Administrativa locales, fueron dotados en la propia reforma de facultades para imponer las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los

responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales, haciéndolos una parte muy importante en el engranaje del Sistema Nacional Anticorrupción.

De ese paquete de reformas y sus leyes secundarias, como ya se dijo, surge la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyo objeto de acuerdo a su numeral primero es distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Destaco este ordenamiento porque es a través de sus disposiciones que cobra vigencia el combate a la corrupción en la administración pública de los tres

niveles de gobierno, mediante la sanción de las faltas administrativas graves y no graves, incluyendo a los particulares relacionados con la comisión de faltas graves.

Y de este ordenamiento se desprende una función sustantiva del Sistema Nacional Anticorrupción, que es la sanción de las faltas administrativas, principalmente, las de naturaleza grave y el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren a la hacienda pública, a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, función que a nivel local es desarrollada por los Tribunales Contenciosos Administrativos de las Entidades Federativas

Además, es en este punto donde pueden evaluarse los resultados de la política anticorrupción del país, y en ese sentido, a tres años de distancia de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, debemos preguntarnos si éste ha arrojado resultados tangibles en lo que respecta a la sanción de las responsabilidades administrativas. No obstante,

el resultado por lo pronto no es medible, porque el Sistema Nacional Anticorrupción se halla incompleto.

Es de todos conocido que desde el año 2017, el Sistema Nacional Anticorrupción carece del brazo sancionador tan necesario para poder aplicar la política pública y esto es así porque no han sido designados los magistrados de las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La imposición y cumplimiento de las sanciones derivadas de la comisión de faltas administrativas, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debe ser el culmen de la implementación de ese Sistema Nacional Anticorrupción, principalmente por lo que respecta a las faltas graves y la indemnización y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Esa debe ser la medición de los resultados del Sistema y bajo esa óptica, podemos decir que

desafortunadamente no tenemos resultados en su implementación.

El castigo a las faltas administrativas cometidas por servidores públicos y particulares, son una parte importante de la esencia del Sistema de mérito, así como su resarcimiento en caso de daños y perjuicios; puesto que el castigo debe formar parte del proceso de combate a la corrupción, en su vertiente de no impunidad.

Incluso, la sanción de conductas puede fomentar la prevención de las faltas, porque al ser reprochadas son un ejemplo en el sentido de que, a toda acción contraria al marco legal, le corresponde un castigo.

De tal manera que, para tener un Sistema Nacional Anticorrupción fuerte, se requiere de un órgano jurisdiccional sancionador con auténtica autonomía, tanto constitucional como presupuestal, para lo cual resulta imprescindible la asignación de un porcentaje mínimo garantizado del presupuesto general del Estado Mexicano o Entidad Federativa, que debiera ser irreductible.

En ese mismo sentido, la función sancionatoria estaría incompleta sin la respectiva etapa de investigación, que la Ley General de Responsabilidades Administrativas encarga a los órganos internos de control, quienes además de llevar a cabo las pesquisas relativas, desahogan la audiencia inicial del procedimiento sancionador.

Luego entonces, es de suma importancia que para alcanzar los resultados deseados y robustecer el sistema que el personal que integra los órganos internos de control cuente con estabilidad reforzada en el empleo, lo cual sería posible con la adopción de un sistema civil de carrera, que les garantice no ser removidos por cambios políticos y a la vez los motive a profesionalizarse en la materia, lo cual redundaría en una aplicación adecuada de la ley.

El presupuesto siempre es escaso, sin embargo, nada puede lograrse con buenas intenciones, se requiere de recursos para poder cubrir las necesidades de la investigación, de impartir de justicia y sancionar conductas irregulares.

¿Cómo se reforzaría el Sistema Nacional Anticorrupción? Sin duda empezaría cambiando la naturaleza de los órganos jurisdiccionales encargados de la imposición de las sanciones. Al respecto, es importante retomar la Convención de Mérida, en su Artículo 36. Autoridades especializadas que establece a la letra:

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación

adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

El dispositivo citado debe implicar una total independencia de las autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Esa independencia radica, esencialmente, en la posibilidad de desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas, así como la dotación de recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones. En ese sentido, la actual normativa federal no otorga garantía de independencia para su actuación; ejemplo de ello es que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa solamente tiene autonomía de gestión y para dictar sus fallos.

Otro hecho que destaca la necesidad de que estas instancias tengan autonomía constitucional, es que hasta la fecha los magistrados de las Salas Especializadas en Responsabilidades Administrativas no han sido designados; de ahí que el cambio debe empezar por dotarlos de un marco constitucional que les

permita, en primera instancia, integrarse adecuadamente. Si bien es cierto que la Constitución Federal prevé en la fracción XXIX-H del artículo 73 el proceso de elección de los magistrados será, a través de un nombramiento del Presidente de la República ratificado por el Senado; no menos lo es, que lo ideal sea que la designación provenga de su propio órgano de administración con la debida ratificación del Senado; y en el supuesto de que se presente la falta de ratificación de la cámara parlamentaria, correspondería su ratificación al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Similar mecanismo que debería replicarse en las Entidades Federativas. Ello permitirá que los integrantes de estos Tribunales sean servidores públicos de carrera especializados en la sanción de faltas administrativas.

Se deberá dotar a los Tribunales Federales de Justicia Administrativa de autonomía constitucional, para que a través del sistema de distribución de competencias que prevé la Carta Fundamental, tengan su tarea específica ajena a los tres poderes tradicionales.

Esa autonomía Constitucional debe permitir, además, que las instancias que nos ocupan tengan capacidad para sancionar a los servidores públicos que cometan faltas administrativas, sin distinción del Poder u órgano de gobierno al que pertenezcan, puesto que actualmente se excluye la posibilidad de juzgar a los integrantes del Poder Judicial. Y también, tal como sucede con el referido Poder Judicial, debe garantizarse la dotación anual mínima de un porcentaje del presupuesto de egresos de la federación que les permita operar con “holgura”.

Ahora bien, el ejercicio de la administración pública ha demostrado con el paso del tiempo que a través de los recursos económicos puede premiarse o castigarse determinada gestión. Este aspecto subjetivo debe quedar al margen en la distribución de los recursos relativos al combate a la corrupción.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la independencia jurisdiccional, entre otros aspectos, pasa por la inamovilidad de los Magistrados durante el período de su encargo, salvo

por las causas de responsabilidad que las respectivas leyes establecen, sin embargo, debe considerarse además, que por la naturaleza de la función desempeñada es de suma importancia que para garantizar una auténtica independencia, se dote a los integrantes de los órganos aludidos de “fuero”, dado que los hechos en nuestro país demuestran que la vía penal, se utiliza como una herramienta efectiva para presionar a quienes imparten justicia. Tales parámetros permitirán a esos Tribunales operar ajenos a presiones de cualquier naturaleza.

No obstante, ello no acaba ahí, en una federación como lo es el Estado Mexicano, el combate a la corrupción no debe presentarse solamente en los órganos federales.

Las Entidades Federativas también deben ser un activo importante en la lucha contra la corrupción y, por ende, los mecanismos anteriormente apuntados deben replicarse localmente. En la actualidad la naturaleza de los Tribunales de Justicia Administrativa de

las Entidades Federativas, es diversa, los hay como órganos autónomos y pertenecientes al Poder Judicial.

De tal manera que por la importancia de las atribuciones que ejercen, es de suma importancia contar con autonomía constitucional y recursos económicos garantizados.

Usualmente con los cambios en los poderes ejecutivos locales, se vienen cambios de naturaleza política que pueden afectar, no nada más la integración, sino la autonomía de esos Tribunales.

El ejemplo mas reciente lo constituye el caso de Chiapas, donde se propuso la desaparición del entonces Tribunal, para su adscripción al Poder Judicial Local, basándose en una jurisprudencia emitida en el año 2012 de rubro JUSTICIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL. SU ADMINISTRACIÓN PUEDE ENCOMENDARSE VÁLIDAMENTE AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO O A UN TRIBUNAL AUTÓNOMO ADSCRITO AL PODER EJECUTIVO ESTATAL; la cual por virtud de la reforma

constitucional federal de 2015 se encuentra rebasada y, por tanto hace, a la propuesta de reforma a la Constitución de Chiapas de la actual administración, una reforma regresiva. Ello es una muestra de que la política del combate a la corrupción puede ser variable en función del ejecutivo en turno.

Es así que deben comprenderse las propuestas de autonomía constitucional y seguridad presupuestal, en una reforma al artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, con el objeto de poder alinear efectivamente los objetivos en el combate a la corrupción.

Debe destacarse que el Sistema Nacional Anti-corrupción podrá ir perfeccionándose a medida en que se gesten precedentes jurídicos que apliquen las sanciones de la norma y que hayan sido revisadas por el Poder Judicial de la Federación, y para ello, es necesario contar en primer término con una estructura integral y un irrestricto respeto a la autonomía, sea la naturaleza que sea, de los multicitados Tribunales de Justicia Administrativa, tanto federal como locales.

Combate a la corrupción en la presente administración

Ahora bien, hemos podido observar en las políticas públicas federales recientes, una forma adicional de combate a la corrupción desde adentro de la propia administración.

Particularmente en el tema que nos convoca relacionado con el combate a la corrupción en las adquisiciones públicas, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 señala en su presentación que en el lenguaje del discurso oficial a la corrupción se le llamó “licitación o adjudicación directa”, y en ese sentido, en el eje I. POLÍTICA Y GOBIERNO, erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; se estableció la prohibición de las adjudicaciones directas.

Los esfuerzos para aplicar esa política en el ámbito administrativo, los encontramos en los procedimientos actualmente conocidos como compras consolidadas, cuyo objetivo es, entre otros

aspectos, eliminar la discrecionalidad en las contrataciones públicas.

La Secretaría de la Función Pública (s.f.) define a las compras consolidadas como:

una estrategia de contratación, cuyo fundamento legal es el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), mediante la cual los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o de varias dependencias y/o entidades, se agregan, con la finalidad de que los contratos correspondientes sean adjudicados mediante un procedimiento de contratación único, con el fin de obtener mejores condiciones en cuanto a precio.

Ahora bien, las contrataciones públicas se enmarcan en lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, párrafos tercero y cuarto, que señalan en lo conducente.

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.

Donde la regla general para las contrataciones constituye la licitación pública; sin embargo,

el método comúnmente empleado es la adjudicación directa.

Una investigación de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad Núñez (27 de enero de 2020), revela que en el año 2010, las adjudicaciones directas tuvieron su punto más alto con 86.72%, el más bajo se presentó en 2012 con 67.72% y la actual administración federal, en su primer año, registró 78.49%.

Ahora bien, ¿cómo pueden encajar los Tribunales de Justicia Administrativa en esta política de combate a la corrupción?

Dejando de lado la sanción de faltas administrativas graves que puedan suscitarse en los procedimientos de adquisiciones respectivos, debe explotarse la actual competencia con que cuentan estos Tribunales y fortalecer su intervención. Centramos el comentario en los aspectos federales, considerando que el procedimiento relativo es esencialmente replicado en las Entidades Federativas.

De manera general, los Tribunales de Justicia Administrativa cuentan con atribuciones para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos administrativos, dentro de los cuales se encuentran los relativos a las contrataciones y/o adquisiciones de bienes y servicios. Sin embargo, estos procedimientos llegan a la jurisdicción contenciosa una vez que el contrato ha sido adjudicado y se ventilan cuestiones relativas a su terminación o su pago.

Ahora bien, es de explorado derecho la competencia que respecto a las resoluciones que se dictan en sede administrativa, tienen los Tribunales de Justicia Administrativa. En ese sentido, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece la “inconformidad” como un medio ordinario de defensa para los licitantes que participen en los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas, la cual deberán presentar dentro de un plazo de seis días, conforme a su artículo 65, contra los actos siguientes:

- La convocatoria a la licitación y las juntas de aclaraciones.
- La invitación a cuando menos tres personas.
- El acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo.
- La cancelación de la licitación.
- Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en la Ley.

La resolución a este medio de defensa es emitida por la Secretaría de la Función Pública, misma que es susceptible de impugnarse a través del juicio contencioso administrativo.

Ahora bien, dada la importancia del procedimiento de compras consolidadas y la intención de reducir al mínimo las adjudicaciones directas; sería conveniente eliminar los recursos que se solventan en sede administrativa, haciendo procedente el juicio contencioso administrativo a través de un procedimiento

sumarísimo, que resuelva las inconformidades presentadas en el procedimiento de contratación.

El control jurisdiccional permitirá celeridad al procedimiento, al eliminarse la instancia administrativa y otorgará certeza jurídica a los promoventes, al tiempo de suprimir el conflicto de interés que pudiere surgir en las dependencias, dado que esta no existiría en el órgano resolutor.

Dado el papel central que tienen los Tribunales de Justicia Administrativa para sancionar las faltas graves, establecer el mecanismo mencionado puede funcionar también como una política de prevención, al poder eliminar con celeridad los vicios de ilegalidad que puedan afectar los procedimientos de contratación.

Es importante destacar que el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, solamente establece la instancia de inconformidad contra los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos

tres personas, lo que deja fuera de toda posibilidad de impugnación a la adjudicación directa.

Además de que el texto de la ley es muy claro al respecto, la jurisprudencia de la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal lo ha hecho patente en la jurisprudencia 2a./J. 187/2009 con registro digital 166036 visible a foja 421 del Tomo XXX, noviembre de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que establece:

ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LA INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY RELATIVA NO PROCEDE CONTRA ACTOS EMITIDOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR ADJUDICACIÓN DIRECTA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 8 DE JULIO DE 2005 AL 26 DE JUNIO DE 2009). De los artículos 65 y 68 del ordenamiento legal citado, se advierte que los supuestos de

procedencia de la inconformidad se limitan a la impugnación de actos referidos a convocatorias, bases de licitación, junta de aclaración, apertura de proposiciones y fallos, así como de las acciones y omisiones encaminadas a impedir la formalización del contrato público, en términos de las propias bases de licitación. En otras palabras, la citada procedencia se restringe a los actos relacionados con la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, pues únicamente en esos procedimientos de contratación pública se actualizan aquellas actuaciones, no así en la contratación por adjudicación directa. Corrobora lo anterior, la circunstancia de que en los citados preceptos se señala que la inconformidad sólo podrá promoverse por los “licitantes”, en cuyo concepto, según la fracción VII del numeral 2 de la misma legislación, se comprende a los sujetos que participen en los procedimientos de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas. Por tanto,

la inconformidad sólo procede respecto de actos dictados en estos últimos procedimientos de contratación con el objeto de examinar la legalidad de las actuaciones encaminadas a determinar a quién o quiénes se otorgan las adquisiciones, arrendamientos o servicios, debido a la concurrencia u oposición de oferentes existentes; a diferencia de la adjudicación directa, en cuyo caso la entidad o dependencia designa a la persona con la que desea contratar, excluyendo así la comparación entre sujetos propuestos, porque la especie de convenio se celebra directamente con quien cubre los requisitos para tal efecto, según la conveniencia o necesidad de la administración pública de adquirir de un proveedor en específico el bien o servicio que pueda ofrecer. Robustece la conclusión anterior, que el legislador, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 2005, vigente al día siguiente, reformó, entre otros, los mencionados artículos 65 y 68,

limitando la procedencia de la instancia de inconformidad a los actos ahí precisados y respecto de los procesos de contratación relativos, excluyendo implícitamente la impugnación de cualquier acto relativo a la contratación por adjudicación directa y facultando a la autoridad competente para desechar las inconformidades no referidas a tales supuestos, no obstante que el texto original de esas disposiciones publicadas en el indicado medio de difusión oficial del 4 de enero de 2000, sí preveía la posibilidad de controvertir cualquier acto relacionado con la contratación pública; así como la reforma publicada el 28 de mayo de 2009, en vigor a partir del 27 de junio del mismo año, donde expresamente se incorpora la limitación anotada.

Por lo tanto, una de las prácticas que se ha dicho ser lacerantes para la colectividad, no cuenta con un medio ordinario de control de legalidad, puesto que aun cuando la jurisprudencia se refiere a un

texto vigente hasta 2009, es exactamente aplicable al texto actual.

Es aquí donde aparece el nicho de oportunidad para los Tribunales de Justicia Administrativa, para coadyuvar en el combate a la corrupción en los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios.

Para ello, se propone que, salvo los casos de urgencia, se otorgue publicidad a la intención de la entidad para realizar una adjudicación directa, mediante la publicación en el medio de difusión oficial de los términos, condiciones y persona a quien realizaría la adjudicación, con al menos 20 días hábiles de anticipación. Ello, a fin de que aquellas personas que cuenten con la capacidad para hacer frente a la requisición, puedan presentar sus propuestas ante la adjudicante, quien deberá pronunciarse respecto a la idoneidad o no de la propuesta, en un plazo perentorio.

Resolución esta última que podría ser impugnada ante los Tribunales de Justicia Administrativa, por quien habiendo presentado su proposición fuere

rechazado, o habiendo sido considerado haya sido desplazado por la nueva oferta, dichos tribunales deberán resolver en juicio sumarísimo.

Ese mecanismo puede reducir en gran medida la discrecionalidad en el otorgamiento de las adjudicaciones directas, que como ha mostrado Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, es una práctica que debiendo ser una excepción, se ha convertido en la regla general.

Ahora bien, es muy importante mencionar que del análisis al cuaderno *Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción*, presentado por el doctor Romero, se desprende que la nueva política de compras consolidadas del Gobierno Federal de concentrar en un solo ente, como lo es la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las compras de gran parte del sector gobierno; por lo que la consecuencia absolutamente necesaria será un crecimiento exponencial de la estructura del Órgano Interno de Control en el sector, con

un diseño asertivo encaminada a la detección de riesgos y a la prevención de los actos de corrupción.

Señala el mismo doctor Romero Gudiño (2020) que el concentrar en una sola unidad, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las 1,537 unidades compradoras que ejercen 997 mil millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación, con un promedio de 112,805 procesos de adquisición, constituye para el referido Órgano Interno de Control, un ámbito de responsabilidad multiplicado por 474 veces, lo que desde nuestra óptica implica una labor titánica de casi imposible realización, con la actual estructura del Órgano Interno de Control.

En ese contexto, a nuestro parecer si el día de hoy la Secretaría de la Función Pública tiene encomendada la revisión y control de ese volumen de adquisiciones, resultaría imperativo trasladar tales facultades y su estructura al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Considerando que el diagnóstico gubernamental señala que un alto grado de la corrupción se

presenta en las contrataciones públicas, el gasto en el Órgano Interno de Control se encuentra justificado, incluso, puede ser prudente considerarlo como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, especializado en la fiscalización de las contrataciones públicas, puesto que concentrará una parte muy importante o casi la mayoría de las compras del Gobierno Federal.

Y en ese sentido, y en el contexto de nuestra propuesta, el señalado órgano interno, podría ser considerado como auxiliar en el juicio que se promueva contra la intención de la convocante a realizar una adjudicación directa, como órgano especializado que, con independencia de sus atribuciones de fiscalización, emita su opinión sobre la conveniencia o no de la adjudicación directa y si esta cumple con los postulados constitucionales, a fin de apoyar con sus conocimientos técnicos al juzgador, respecto a la conveniencia de la adjudicación.

En tal virtud, concluimos este texto señalando que la importancia de los Tribunales de Justicia

Administrativa radica, independientemente de su imprescindible actividad jurisdiccional en materia administrativa, en la posibilidad de ser empleados como una auténtica limitación al ejercicio y desvío del poder público, tanto en el aspecto administrativo como en el combate a la corrupción, siendo este último aspecto, el área de oportunidad para su consolidación en el ámbito jurídico nacional.

Referencias

Araiza Velázquez, J. (2007). Importancia de lo contencioso administrativo para el gobernado. La seguridad jurídica. En J. Santiago Sánchez y J. Fernández Ruiz, *Contencioso administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados* (pp. 1-5). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cardona, L., Ortiz, H., y Vazquez, L. (2018). Violación de Derechos Humanos en México: Un costo poco advertido de la corrupción. *Política y Gobierno*, 25(1), 153-184.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019).

Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos. Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Fix Zamudio, H. (s.f.). *Concepto y Contenido de la*

Justicia Administrativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Acervo de la biblioteca Jurídica Virtual. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

Mosri Gutiérrez, Z. (30 de enero de 2021). *La justi-*

cia fiscal y administrativa en México. su evolución y característica fundamental actual como Justicia constitucional. Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, 29 (cursiva) (15). <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajusticiafiscal-yadministrativaenmexico.pdf>

Nava Negrete, A. (2009). *Modernización de la justicia administrativa federal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Nuñez, L. (27 de enero de 2020). Adjudicaciones directas: Costumbres de ayer y hoy. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-de-ayer-y-hoy/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe*. Ediciones del Instituto Talcahuano.

Romero, A. (2020). Cambio en el modelo de contrataciones públicas para el combate a la corrupción. *Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización. Cuaderno Número 35*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rivera Montes de Oca, L. (2007). Los nuevos horizontes de la Justicia Administrativa. En G. Cisneros Farías, J. Fernández Ruíz, y M. A. López Olvera, *Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 439-444). UNAM.

Secretaría de la Función Pública. (2017). Contrataciones consolidadas Promoviendo su uso responsable. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189906/CONTRATACIONES_CONSOLIDADAS.pdf

Secretaría de la Función Pública (s.f.). *Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf

Semblanza de autores

ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO. Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Colegio de Contadores Públicos de México; especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca; doctor en Derecho, con la distinción *Summa Cum Laude*, por la Universidad Panamericana y cuenta con tres estancias

posdoctorales, que incluyen a las Universidades de Alcalá, Anáhuac y de Colorado.

Doctor Honoris Causa por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro; Académico de Número de la Academia Universitaria de Fiscalización, de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Ejerce la docencia en la Universidad Panamericana y es consejero asesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac.

Autor de siete libros relacionados con el combate a la corrupción, entre los que destacan: 1) *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales -INACIPE- y Universidad Anáhuac (2016); y, 2) *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, Cámara de Diputados y 9 coeditores institucionales y académicos (2017); también disponible en la página del posgrado en Derecho de la UNAM (2019).

Ha sido Servidor Público desde 1997. En el ámbito de Control y Fiscalización, ha ocupado los cargos de: Subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE (2008 a 2011); titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados (2011 a 2018); y, a partir del 16 de diciembre de 2018, titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adscrito a la Secretaría de la Función Pública.

ALBERTO GÁNDARA RUIZ ESPARZA. Licenciado en Derecho, por la UNAM y maestro en Administración y Políticas Públicas, por la Universidad IEXE, Escuela de Políticas Públicas. Ha desempeñado diversos cargos en el Servicio Público Federal y Estatal desde 1990 a la fecha, principalmente en Órganos Internos de Control y Áreas Jurídicas. Socio fundador de Gándara y Asociados, S.C.. Autor de los libros: *Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos*. México: Editorial Porrúa, 2007,2010; *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Sevidores Públicos, comentarios, análisis y particularidades en las legislaciones estatales*, GAS, 2012; *Derecho disciplinario mexicano. Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*, México: Editorial Porrúa, 2016, 2017, 2020; *Ley General de*

Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado De México y Municipios. Comentarios y análisis comparativo, Publicación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, 2020. Ha impartido diversos cursos, conferencias y talleres sobre, fiscalización, control interno y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de 1999 a la fecha, como ponente Nacional e Internacional en diversos foros y universidades. Es miembro Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública A.C (Inap); Colegio de Derecho Disciplinario y Control Gubernamental, A.C. y presidente de la Comisión del Sistema Nacional Anticorrupción 2019-2021, de la Asociación De Magistrados De Justicia Administrativa De La República Mexicana, A.C.

GILBERTO SUÁREZ MACHADO. Licenciado en Derecho por la UNAM, tiene estudios de doctorado en Derecho de la Empresa por la Universidad Anáhuac y la Universidad Complutense de Madrid, de maestría en Derecho Corporativo por la Universidad Anáhuac, diplomado en Derecho Empresarial por el ITAM y, de maestría en Administración Pública en la Universidad Anáhuac de Puebla.

Actualmente desempeña el cargo de Magistrado de la Sexta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla; ratificado mediante Acuerdo del Honorable Congreso del Estado el día 31 de julio del mismo año.

De 2011 a 2018 se desempeñó como coordinador general jurídico en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, y

procurador fiscal de la misma dependencia hasta septiembre de 2011.

Fue gerente corporativo de negocios con Empresas en Financiera Rural. En la Secretaría de Energía fungió como director general y director adjunto en la Subsecretaría de Operación Energética, así como secretario del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

De 1995 al año 2000 en la Ciudad de México, D.F., en el Banco Nacional de Crédito Rural se desempeñó como coordinador del Área Contenciosa y coordinador de Proyectos Especializados.

Importancia del combate a la corrupción

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó en abril 2021. La diagramación y formación de páginas, así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de la primera revisión de textos originales estuvo al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

El 30 de septiembre de 2020, el doctor Alejandro Romero Gudiño, actual Contralor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expuso como parte de las actividades del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México, el tema *Cambio en el modelo de las contrataciones públicas*, que resultó un campo fértil para que en el contexto de la pandemia por Covid-19 mereciera un nuevo análisis, ahora a la luz de las acciones de justicia administrativa realizadas en nuestro país.

En tal sentido, la magistrada presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla Lourdes Dib y Álvarez propuso el desarrollo de un conversatorio-panel que tomara como base el tema expuesto por el doctor Romero y que sirviera para realizar un análisis sobre la importancia de la existencia de los Tribunales de Justicia Administrativa en México para combatir el flagelo de la corrupción en las compras gubernamentales. Para ello se convocó la participación del propio doctor Romero, así como de los magistrados Alberto Gándara Ruiz Esparza y Gilberto Suárez Machado. El resultado de esta actividad se ve reflejado en este número de la Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>