

CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

SUMARIO

8.1. CONCEPTUALIZACIÓN

8.2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS

8.3. INFORMACIÓN Y VERIFICACIÓN

8.4. INFRACCIONES Y SANCIONES

8.5. INCONFORMIDADES Y CONCILIACIÓN

OBJETIVOS GENERALES

- Identificar los elementos básicos que conforman y caracterizan el proceso de control y evaluación en materia de adquisiciones y obras públicas de la administración pública federal
- Enunciar y describir las disposiciones y las acciones de gobierno que se aplican en la administración pública federal para el seguimiento y vigilancia de los actos y procedimientos de contratación de los recursos materiales.
- Identificar los principales efectos que genera el incumplimiento de los ordenamientos que regulan los procesos de compra de bienes muebles y contratación de obras públicas.
- Resaltar las sanciones a que se hacen merecedores los proveedores, contratistas y servidores públicos que infringen las normas que regulan los procedimientos de asignación y contratación de adquisiciones y obras públicas en la administración pública federal.
- Describir y ubicar los efectos administrativos que genera el desacuerdo entre los licitantes y contratantes, con respecto a los actos y contratos que celebran con las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Identificar los actos y procedimientos que sirven de base para la promoción de acuerdos.
- Describir las acciones y procedimientos que deben seguirse para la eliminación de los desacuerdos, que se pueden presentar entre las áreas contratantes de la administración pública y sus contratantes.
- Enumerar las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, así como las sanciones de que pueden ser objeto por el incumplimiento o transgresión de las normas que rigen su actuación en la administración pública.

8.1. CONCEPTUALIZACIÓN

En la perspectiva de Langrod, toda acción gubernamental requiere de un control, es decir, una verificación de la conformidad de la acción real con la representación que se hacía de ella quien detenta la autoridad suprema.³²³

El autor referido también subraya que el control es necesario para constatar el error y preparar la sanción, pero también y sobre todo, para extraer enseñanzas del error constatado: mediante la medición de la desviación entre la acción prevista y la acción efectiva. El control puede ser un factor de eficacia incrementada cuando identifica las causas que producen las desviaciones, pero con su operación puede también inhibir las iniciativas y frenar la acción.³²⁴

La naturaleza pública de los recursos con que se financia el Estado y su estructura de gobierno obligan a rendir cuentas sobre los mismos a los órganos de control correspondientes y a los ciudadanos.

Los Estados democráticos constituyen generalmente instancias de control que pueden concebirse como internas y externas. Las externas se formalizan en órganos especializados dependientes del Congreso o el Parlamento (Contadurías Mayores de Hacienda, Auditorías Generales, entre otras). Las internas se constituyen como Contralorías dependientes del Poder Ejecutivo o el órgano correspondiente de la administración pública.

El ejercicio de control en el sector público advierte en el contexto internacional un variado panorama. La vinculación y procesos entre el control interno y externo, así como la coordinación entre estos son diversas. Asimismo el ámbito de actuación de los organismos públicos que los llevan a cabo.

Enseguida se presentan, de forma resumida, las modalidades que adquieren los órganos institucionales de algunos países:

³²³ Langrod, Georges. *Tratado de Ciencia Administrativa*. Instituto de Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública. España, 1977. p. 865

³²⁴ Op. cit.p. 865

- **Modalidad: Tribunal de cuentas de regulación constitucional**

Los países europeos presentan una estructura similar en la cual la organización del control se basa en la existencia de un Tribunal de Cuentas de regulación constitucional y órganos de control interno integrados en la administración.

En Francia el órgano de control externo es la *Cour des Comptes*, independiente del Ejecutivo y del Legislativo y con competencias jurisdiccionales y sancionadoras. Los controles internos son asumidos por funcionarios de la administración, tales como, interventores financieros y miembros de la Inspección General.

En Alemania el Tribunal de Cuentas, *Bundesrechnungshof*, es el órgano supremo de control externo, además de los correspondientes Tribunales de Cuentas de los Estados Federados, y el control interno está a cargo del encargado del presupuesto, que se integra en la administración, y de los órganos de examen previo, funcionalmente entre la administración y el Tribunal de Cuentas.

En Italia el control externo e interno se asigna respectivamente al Tribunal de Cuentas, *Corte dei Conti*, y la *Ragioneria Generale dello Stato*, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda. La *Ragioneria* asume funciones de control, asesoramiento y orientación en decisiones financieras y de política económica del gobierno.

En línea con esta estructura en España el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Es independiente del Ejecutivo.

- **Modalidad: Comptroller general**

En Estados Unidos de Norteamérica el órgano superior de fiscalización es el *Comptroller General*, designado por el Senado por un periodo de quince años. Este dirige la *General Accounting Office* (G.A.O.).

En complementación al anterior existen otros dos órganos que contribuyen en la función de gestión financiera y control: el *Fiscal Service of the Treasury* y el *Office of Management and the Budget* (OMB), responsable de la supervisión, control y administración del presupuesto y programas financieros del gobierno.

En Canadá el modelo de control de los fondos públicos es similar al de Estados Unidos en cuanto al carácter unipersonal del órgano de fiscalización. Así, el *Auditor General* es elegido por el Parlamento por un periodo de diez años sin derecho a una reelección. Esta condición le confiere mayor independencia de gestión.

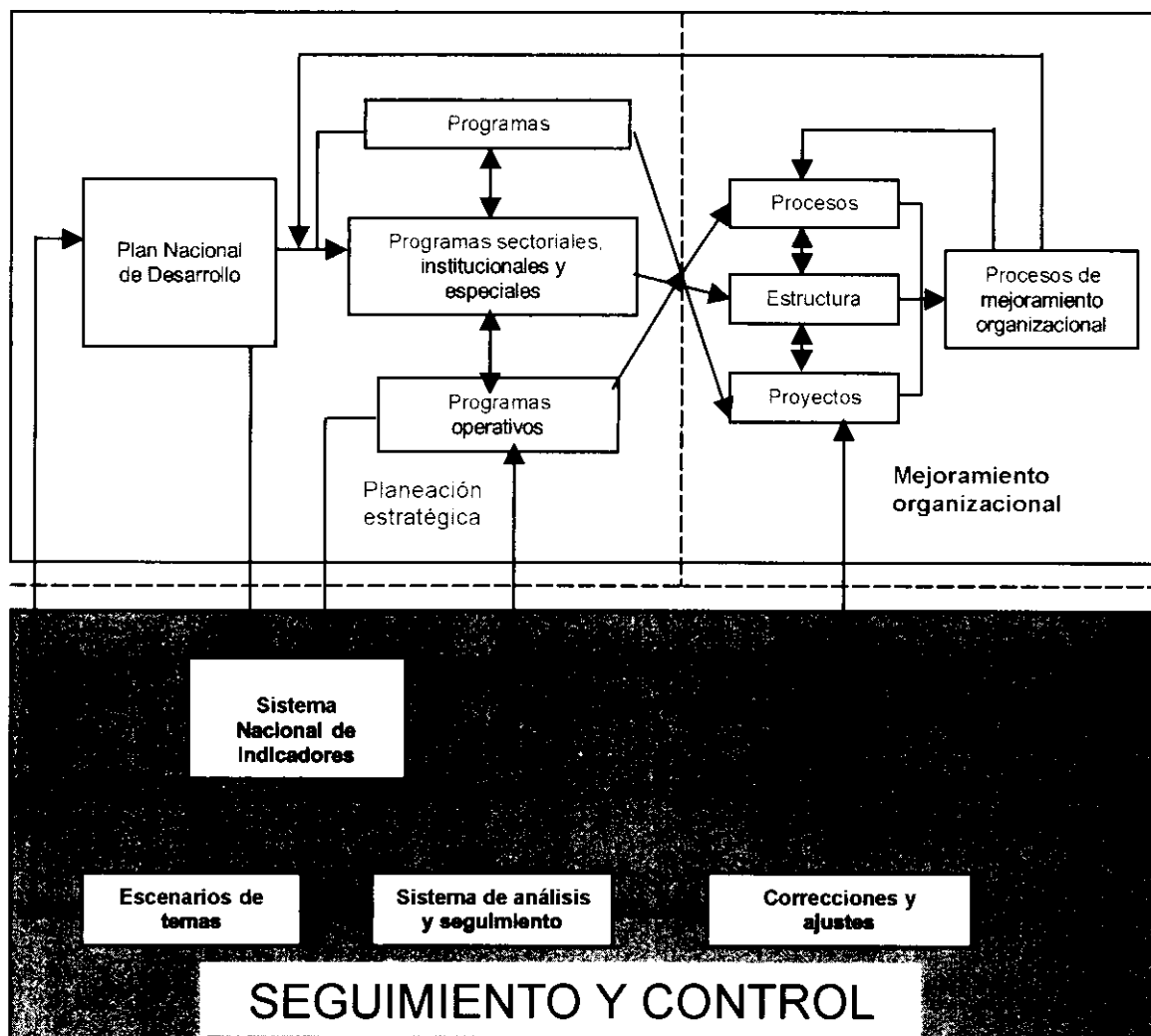
- **Modalidad: Auditor general**

Nueva Zelanda, cuenta con una agencia independiente de auditoría, el *Audit Office*, cuya cabeza es el Auditor General. La *Audit Office* de Nueva Zelanda introduce en 1975 la filosofía CARE (Control; Attest and Authority; Reporting; Effectiveness and Efficiency), que comprende una revisión anual de los estados financieros junto con un examen anual de ciertos aspectos de organización con un enfoque de auditoría de gestión.

En los últimos años el ejercicio de control en las administraciones públicas ha experimentado una transformación. Ha superado los sistemas encaminados a detectar y perseguir fraudes, mediante la comprobación de la legalidad del gasto realizado, para trascender hacia objetivos que incorporen no sólo la verificación de los estados contables de las organismos públicos, sino también el análisis de la gestión de los fondos públicos mediante técnicas de auditoría operativa. Así, los objetivos generales del control en las administraciones públicas se orientan a obtener una razonable certeza de que:

- El organismo cumple las disposiciones legales;
- La información de la institución se presenta de forma adecuada, es decir, de acuerdo con los principios contables que le son aplicables;
- La gestión de los recursos se desarrolla y aplica de conformidad con criterios de economía y eficiencia; y
- Los objetivos y fines previstos en los planes y programas del organismo se están cumpliendo.

Esquema del Sistema Nacional de Planeación Participativa



8.2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS

8.2.1. Entorno

Las áreas de recursos materiales de las organizaciones públicas en el ejercicio de sus funciones y cumplimiento de sus responsabilidades han de considerar generalmente dos aspectos básicos:

1. La ejecución de sus funciones con base en criterios de economía, eficiencia, eficacia, honradez, imparcialidad, transparencia y legalidad; y
2. Atender de manera expedita, oportuna, adecuada y suficiente, la demanda de una amplia y extensa variedad de bienes, servicios y obras, que les solicitan o requieren, las diversas áreas que integran las dependencias y entidades de la administración pública.

La administración de los recursos materiales en la administración pública ha estado por lo general en el epicentro de las apreciaciones que la ubican como un área proclive a la corrupción. Un ejemplo de ello es la opinión que expresa en 1984 Ignacio Pichardo Pagaza cuando señala que “actualmente es común que el área sea objeto de juicios en los que se afirma que se presta con facilidad, a la corrupción de servidores públicos y ciudadanos, quienes reconocen en esta actividad un campo fértil para el enriquecimiento ilícito”.³²⁵

La respuesta del gobierno en este sentido se ha orientado en las dos últimas décadas al combate a la corrupción. Lo anterior se pone de manifiesto cuando se advierte cómo diversas administraciones han promovido iniciativas de Ley orientadas todas ellas a regular y a reglamentar las facultades, atribuciones y procedimientos a seguirse en la administración pública.³²⁶

La función de control como estrategia para prevenir los actos ilícitos en el desempeño de la tarea de gobierno se evidencian desde el siglo pasado (1824) y se han venido fortaleciendo hasta la fecha. Ello ha obligado al establecimiento e implantación de una serie de órganos, mecanismos e instrumentos en la administración pública mexicana, con el fin de mejorar la función de los órganos de gobierno para moralizar y eficientar la actividad que realizan los servidores públicos en todos los niveles y ámbitos del sector público y en particular, dentro de las unidades administrativas que integran al Poder Ejecutivo Federal.

³²⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México. INAP. CONACYT. 1984. p. 202.

³²⁶ Rubio, Luis. *Todo para obstaculizar*. México. Periódico Reforma, 5 de Noviembre del 2000. p. 27 A.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 29 de diciembre de 1982 constituye una acción pública de importancia y sin duda, un corolario a 177 años de esfuerzos institucionales en materia de control y evaluación. En sus orígenes la SECOGEF se creó con el propósito de integrar en ésta las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que en aquel momento se encontraban dispersas.

La acción de fortalecimiento de la función de control se manifiesta el 28 de diciembre de 1994, con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, mediante la administración pública federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

El decreto referido modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, es decir, por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos”.³²⁷

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral de dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes muebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.³²⁸

El devenir institucional descrito pone de manifiesto que México cuenta con amplios antecedentes históricos en materia de control y evaluación de la gestión pública, sin embargo, todavía se advierten algunos actos de discrecionalidad y subjetividad de algunas instancias de la administración pública, al momento de aplicar los mecanismos y las herramientas de control y evaluación, que sirven de base para la mejora continua de la función gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

La administración pública federal dispone en la actualidad de una amplia infraestructura y estructura en materia de control y evaluación. Esta función en materia de recursos materiales, se desarrolla con base en los siguientes órganos, mecanismos e instrumentos:

³²⁷ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Síntesis Histórica*; p. 5.- <http://www.secodam.gob.mx//infogral/sinthist.html>

³²⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Síntesis Histórica*; pp. 3 y 5.- <http://secodam.gob.mex//infogral/sintthis.html>

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Órganos internos de control en las dependencias y entidades .
- Delegados.
- Comisarios.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso concreto de los recursos materiales y servicios generales la función de control y evaluación también se realiza en alguna medida, por conducto de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y los de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas, aun cuando dichos órganos no dependen estructural y funcionalmente, sino que se ubican dentro del contexto de lo que se pudiera denominar como sistema de control y evaluación de la gestión pública.

La referencia anterior pone de manifiesto que existen las condiciones necesarias para que la función de control y evaluación de compras y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, de las dependencias y entidades, se realice de manera eficiente y eficaz, ya que además de los organismos e instancias mencionadas, la administración pública federal dispone de las siguientes herramientas para realizar esta función:

- ✓ Información y verificación.
- ✓ Inconformidades y conciliación.
- ✓ Infracciones y sanciones.
- ✓ Auditorías programadas y especiales, e internas y externas.
- ✓ Medidas disciplinarias, de carácter administrativo, penal y civil a los servidores públicos.

La función de control y evaluación no tendría ningún sentido en sí misma, si no tuviera como propósito fundamental mejorar la gestión de las organizaciones y el desempeño de

los servidores públicos. Así, es necesario definir y señalar los objetivos que debieran considerarse en el desarrollo de esta función.

En los albores del siglo XXI la función de adquisiciones de bienes muebles, así como la contratación de obra y servicios paradójicamente se encuentra en un escenario que pudiera calificarse de adverso. En efecto, la evolución y desarrollo de la estructura regulatoria dentro de la administración pública federal, ha promovido un cierto nivel de parálisis de la función, toda vez el temor a actuar de parte de los servidores públicos ante una posible interpretación sesgada de la Ley que lo ubique como sujeto de responsabilidad.

En complemento a lo anterior Fred Edmund Jand refiere que: pareciera que en el sector público, al igual que en muchas empresas privadas, se exige a los auditores internos o contralores, buscar ejemplos de errores, o erogaciones dispendiosas, y si no se encuentran ejemplos, de este tipo se considera que el ocupante del puesto no está llevando a cabo su trabajo.³²⁹

8.2.2. Control

La etapa de control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los Programas. Constituye un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las secciones con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos metas y asignación de recursos, contenidos en el plan, los programas y presupuestos.

Conforme a derecho constitucional y público, corresponde al Poder Ejecutivo Federal establecer y definir los sistemas de control de la administración pública federal con el fin de asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos y garantizar la aplicación escrupulosa del marco normativo que regula la función pública.

En este contexto, se deberá entender por control, las acciones de naturaleza preventiva y de verificación que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal transferido o coordinado con estados y municipios.

La característica precisada en el párrafo anterior permite que para fines didácticos puedan establecerse dos tipos de control:

³²⁹ Edmund Jand, Fred. *Ganar Ganar Negociando*. México. Continental 1986 p. 49.

1. El control normativo-administrativo cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta normatividad abarca aspectos como: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

El control de tipo administrativo tiene como propósito básico promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y las entidades procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas. Se ejerce por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. El control económico-social por su parte está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema, y por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades permitan el logro de los objetivos y prioridades señaladas en el plan nacional.

Este tipo de control tiene como propósito fundamental realizar acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El ejercicio de este tipo de control corresponde en el nivel global a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el nivel sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el nivel institucional a las respectivas unidades de la planeación.

En este punto es importante destacar que el control como fase, etapa y herramienta básica de la administración en general y en particular de la administración pública federal, se complementa con el ejercicio que realiza el Congreso de la Unión, a través del Órgano Superior de Fiscalización en donde periódicamente se lleva a cabo una serie de actividades que fortalecen el sistema de control y evaluación que regula la gestión del gobierno federal.

8.2.3. Evaluación

La evaluación cierra el ciclo de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación y es también el inicio del siguiente ciclo, puesto que a partir de la evaluación resulta posible introducir nuevas orientaciones a la gestión de las empresas, corregir desviaciones o posibles ineficiencias.

En un sentido específico, la evaluación es la cuantificación que califica a los programas, metas y resultados, la determinación de las deficiencias, de los avances y logros en los procesos administrativos, productivos y de dirección, así como las propuestas y recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión. La evaluación es un proceso analítico, cuyo producto básico es la identificación de problemas que impiden alcanzar las metas propuestas y recomendar posibles soluciones.

El periodo regular para llevar a cabo una evaluación es de un año, una vez ejecutados los programas anuales. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si es preciso ajustarlos o revisarlos. Las actividades propias de esta etapa son entre otras, cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos y revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; de acuerdo con el principio de sectorización que prevalece en la Ley de Planeación, las unidades de planeación son las encargadas de llevar a cabo las evaluaciones periódicas.

La evaluación inicial que estas unidades realizan es controlada a nivel superior por las dependencias coordinadoras de sector. De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Planeación, les corresponde:

- “Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas...” (fracción VIII).

En el segundo nivel de evaluación, se lleva a cabo la revisión de lo realizado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto.

De ahí se pasa al nivel más general de evaluación dentro del Sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien, según señala el artículo 14 de la Ley referida, le corresponde:

- “Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere la Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reafirmar, en su caso, el plan y los programas respectivos” (fracción VII).

La Ley de Planeación determina que los resultados de la evaluación deben ser puestos por el Ejecutivo a consideración de las siguientes instancias:

1. Al Congreso de la Unión, a través del informe de gobierno, que de acuerdo al artículo 6º de la Ley de Planeación hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas.
2. A la Comisión Permanente del propio Congreso de la Unión. La Ley obliga al Ejecutivo a remitirle, en el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas.

El proceso en cuestión prevé y contempla la participación de la población en la evaluación de los resultados, ello en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La función de control y evaluación dentro de la administración pública federal cuenta con una amplia infraestructura técnico, jurídico-administrativa; sin embargo, las áreas encargadas de realizar dichas actividades, suelen conferir mayor énfasis en la parte correctiva y punitiva, que en la preventiva, no obstante que los órganos y las personas encargados del control y la evaluación, invariablemente participan en las instancias responsables del diseño e instrumentación de las actividades y en los procesos relativos a la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones de bienes y obras públicas, así como en los procedimientos de adjudicación y contratación de ambas materias.

Las áreas encargadas de la planeación, organización, dirección y ejecución de las adquisiciones y obras, generalmente, desconocen los programas y las guías de auditoría, no obstante que dichos instrumentos al igual que las actividades de los órganos de control forman parte del procedimiento administrativo.

La desvinculación técnica, orgánica y funcional que se presenta entre los entes encargados de la administración de los recursos materiales genera erogaciones y un clima organizacional que afecta el eficiente desempeño de la administración pública hacia su interior y hacia el exterior, ya que esto se traduce en servicios deficientes a la población. Asimismo promueve y privilegia un proceso de control y evaluación de carácter correctivo y punitivo, que rompe el espíritu original de una actividad tan importante para la sociedad y el gobierno.

En coincidencia con el hecho de que no sólo existe una fuente única de conflicto y que generalmente los recursos financieros y humanos destinados para las adquisiciones de bienes y contratación de obras públicas son limitados e insuficientes para satisfacer la creciente demanda de las dependencias y entidades, se sugiere que los órganos encargados de la planeación y ejecución, así como del control, actúen de manera coordinada

para lograr una óptima administración de los recursos humanos, financieros y técnicos que se destinen para este propósito.

Es importante resaltar que la función de adquisiciones y obras en la administración pública federal se controla y evalúa por instancias internas y externas. La interna se realiza fundamentalmente por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la segunda por el Órgano Superior de Fiscalización.

En este sentido, el desarrollo del capítulo se circunscribirá únicamente a destacar las disposiciones, las áreas, los instrumentos, las herramientas y las actividades, que sobre la materia realiza o coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de manera directa o indirecta, a través de sus órganos o representantes ante las dependencias y entidades de la administración pública.

8.2.4. Atribuciones de la Secodam en materia de control y evaluación

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, establece en 24 fracciones, las facultades que son competencia de la Secodam. A continuación sólo se hace referencia a ocho de ellas por ser las que están vinculadas directamente con el objeto del presente análisis, sin detrimento del resto de las funciones.

- 1- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y de su congruencia con los presupuestos de egresos.
- 2- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los OIC de las dependencias y entidades de la APF.
- 3- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF.
- 4- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.

- 5- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la APF.
- 6- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- 7- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF; salvo los casos en que otras Leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- 8- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la APF.

El 16 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secodam con el propósito de reforzar el sistema de control interno de la administración pública federal.³³⁰

El Reglamento referido además de establecer la estructura orgánica de la dependencia y la distribución de competencias de sus unidades administrativas tuvo por objeto, sentar las bases de un sistema de control, orientado a promover la probidad y la rendición de cuentas, como elementos esenciales de la función pública.

La dinámica de la función pública y la necesidad de mejorar los instrumentos para el ejercicio de la función de control y evaluación, promovió que el 24 de diciembre de 1996, se realizaran diversas reformas a las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de dotar a las contralorías internas de la autonomía que éstas requerían para realizar de manera adecuada sus funciones de control. Las modificaciones aludidas, fueron fundamentalmente las siguientes:

³³⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Reglamento Interior*. México. Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 2001.

MODIFICACIONES PARA EL REFORZAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ³³¹

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover directamente a los contralores internos de dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de la Ley.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

La reestructuración del Reglamento Interno de la Secodam permitió también la precisión, definición y fortalecimiento de las facultades de ésta, a saber:

PROPÓSITOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO INTERIOR ³³²

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

En virtud de que los delegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y supervisores regionales son el sustento del sistema de control y evaluación, es

³³¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Síntesis Histórica*, -pág 4, SECODAM, <http://www.secodam.gob.mx//infogral/sinthis.html>

³³² Ibidem. p. 5

importante describir las facultades y las funciones básicas que deben realizar conforme a lo que dispone el Reglamento referido, en su capítulo VIII, artículo 26.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con base en lo anterior, designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la administración pública centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la administración pública federal paraestatal.

En abundamiento de lo anterior designará también los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los delegados, de acuerdo al reglamento, tendrán las siguientes funciones:

- Representar a la Secretaría ante las dependencias de la administración pública federal y sus órganos desconcentrados, y ante la Procuraduría General de la República constituyendo el conducto directo ante estos a fin de facilitar la evaluación de su desempeño general y, en su caso, como coordinadoras sectoriales.
- Realizar un análisis sobre la eficiencia con que las dependencias de la administración pública federal y sus órganos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República, desarrollen los programas que les estén encomendados y la forma en que se ejerzan los desembolsos de gasto corriente y de inversión vinculados con ellos, así como lo referente a sus recursos humanos, financieros, materiales y de cualquier otro tipo.

En relación con los comisarios públicos el reglamento de la Secodam establece que estos pueden ser de dos tipos: propietarios y suplentes. Ambos representarán a la Secretaría ante los órganos de gobierno o internos de control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI “Del Control y Evaluación” de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y demás disposiciones aplicables.

Es necesario subrayar que los comisarios fundamentan sus acciones en diversas disposiciones del derecho público y privado. Por un lado, la legislación mercantil les establece una función de vigilancia sobre el uso y administración del patrimonio de las entidades, en este caso, el patrimonio del Estado, por el otro, las disposiciones del sector

público fortalecen su labor de vigilancia, añadiendo las funciones de valuación de los diferentes aspectos de la gestión de las paraestatales y de las políticas sectoriales.

El comisario es un servidor público que norma y guía su actuación de acuerdo con los fines y políticas del Estado y con los lineamientos del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Por definición legal, los comisarios actúan fundamentalmente ante los órganos de gobierno de las entidades, estableciendo relaciones de coordinación con los diferentes niveles administrativos de las empresas y con los sectores a que se encuentran adscritas”.³³³

Los comisarios cumplen una función fundamentalmente preventiva en el contexto del sistema de control y evaluación gubernamental, que se refiere a la gestión paraestatal interna y a sus relaciones con las secretarías de estado coordinadoras de sector y las globalizadoras.³³⁴

José Trinidad Lanz Cárdenas en su obra “La Contraloría y el Control Interno en México”, señala que entre las atribuciones específicas que tienen asignadas los comisarios destacan:

- Vigilar la debida integración y programación de actividades y el funcionamiento de los órganos de gobierno.
- Vigilar el establecimiento y ejecución del programa institucional.
- Vigilar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo.
- Vigilar que las entidades del sector que coordinan las dependencias de la administración pública federal conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente y cumplan con lo previsto en el programa institucional.
- Vigilar que las entidades de la administración pública paraestatal proporcionen a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas la información y datos que les soliciten.
- Informar a la Secretaría de Contraloría (...) sobre la fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades y en general sobre cualquier cambio a su estructura, naturaleza y objetivos.

³³³ Lanz Cárdenas, José Trinidad.- *La Contraloría y el Control Interno en México*. Fondo de Cultura Económica, México 1987. pp. 510 y 513

³³⁴ Idem. Op. cit. p. 510

- Cumplir, exclusivamente en el caso de las entidades constituidas como sociedad anónima con las funciones que para los comisarios señala la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El autor referido subraya que la acción de estos instrumentos de control en los niveles estratégicos de decisión se complementa con la de los contralores internos y auditores externos. Sin embargo, a diferencia de estos, el énfasis de su actuación es la evaluación, y por el nivel en que se ubican su norma central de actuación es la selectividad, debido a que atienden los aspectos fundamentales de la gestión que escapan a la fiscalización y control de los aspectos cuantitativos.

En lo que respecta a los titulares de los órganos internos de control, el ordenamiento en cuestión en su artículo 26, fracción III, señala que estos tendrán, en el ámbito de las dependencias y de sus órganos desconcentrados, o en las entidades en la que sean designados, o en la Procuraduría General de la República las siguientes facultades:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada.
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que competa conocer a los titulares de las áreas de responsabilidades.
- Implantar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento; proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquéllas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República.
- Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado, y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

8.3. INFORMACIÓN Y VERIFICACIÓN

Los informes constituyen sin duda, la materia prima para la realización de un adecuado proceso de control y evaluación, que permita por un lado observar si se están alcanzando las metas y objetivos previamente establecidos en los planes y programas, y por el otro permite detectar, si se está cumpliendo con la normatividad jurídico-administrativa que regula los procesos de adquisiciones y obra pública.

Los instrumentos citados son también una herramienta básica que muestra no sólo las tendencias y las desviaciones que se presentan antes, durante y posteriormente a los actos y procedimientos, de planeación, adjudicación y contratación. En suma, son un instrumento eficaz que permite mejorar la gestión pública y el desempeño de los servidores públicos encargados de la administración de los recursos materiales y servicios generales del sector público.

Los informes, sin embargo, por sí mismos no generan una mejora automática en los procesos y actividades que realizan las dependencias y entidades. Éstos aportan elementos suficientes para el diseño e instrumentación de un subsistema de indicadores, que de manera estratégica contribuyen al mejor desempeño de la gestión pública.

8.3.1. Elaboración y contenido de los informes

La precisión, oportunidad, integridad, claridad, utilidad y actualización de los informes, constituyen la base, sobre la cual pueden estimarse las bondades y la consistencia de un sistema de control y evaluación eficiente y eficaz.

Como puede apreciarse en el cuadro que a continuación se presenta, la organización y la sistematización de la información, relativa a las adquisiciones y obras públicas, demanda un esfuerzo considerable, tanto para las personas responsables de realizar dicha función, como para los órganos y servidores públicos, encargados del proceso de control y evaluación de los mismos.

ELABORACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS INFORMES Y DOCUMENTOS RELATIVOS A LAS ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS

1. Elaborar convocatorias y bases de licitación; actas de juntas de aclaración, visitas, a instalaciones; apertura de propuestas técnicas y económicas, evaluación y fallo; Dictámenes técnicos y económicos, cancelación de licitaciones y contratos adjudicados por licitación, invitación o adjudicación directa.³³⁵
2. Formular mensualmente informes relativos a los contratos celebrados, mediante invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.³³⁶
3. Elaborar mensualmente dictámenes, en los que se hará constar el análisis de la o las propuestas y las razones que sirvieron de fundamentación y motivación para la adjudicación de contratos, a través de la modalidad de invitación o adjudicación directa.
4. Elaborar un informe de la conclusión de los casos dictaminados, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas.³³⁷
5. Formular un informe sobre la suspensión, rescisión o terminación anticipada de los contratos de obra pública o servicios relacionados con la misma.³³⁸
6. Conservar en forma ordenada y sistemática toda la documentación de los actos y contratos, relativos a la LAASSP y LOPSRM, cuando menos por un lapso de tres años contados a partir de la fecha de recepción.³³⁹
7. Guardar los documentos contables, durante el tiempo previsto en las disposiciones respectivas.
8. Se sugiere incluir los Programas Anuales de Adquisiciones y Obras Públicas, consignados en los Artículos 21 y 22 de las Leyes de Adquisiciones y Obra Pública respectivamente.

³³⁵ Artículo 26 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 27 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³³⁶ Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 41 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³³⁷ Artículo 22 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

³³⁸ Artículo 63 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³³⁹ Artículo 56 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 74 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

8.3.2. Periodicidad y remisión de los informes

Las dependencias y entidades de la administración pública federal que realicen actos y procedimientos de contratación en materia de adquisición, arrendamiento y servicios relacionados con bienes muebles, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas deben remitir, además de los documentos citados en el cuadro precedente, la información relativa a los actos y contratos, que realicen al amparo de la LAASSP y LOPSRM a Secodam, SHCP y SECO (EX - SECOFI) conforme a la forma y términos que éstas lo establezcan, de acuerdo al ámbito de su competencia.³⁴⁰

Las instituciones señaladas deben remitir, a través de los medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica la información que establezca la LAASSP en su último párrafo del art. 26 y la LOPSRM en su último párrafo del art. 27 de conformidad a las disposiciones administrativas que establezca la Contraloría.³⁴¹

Las dependencias y entidades por otra parte, deben enviar a sus órganos internos de control, a más tardar el último día hábil de cada mes los informes relativos a:

- Los contratos formalizados, a través de los procedimientos de excepción a la licitación pública, durante el mes inmediato anterior, así como los escritos que acrediten los criterios y la justificación de las razones que sustentan el ejercicio de dichas opciones y los dictámenes que contienen el análisis de la o las propuestas y las razones para la adjudicación de dichos contratos.³⁴²
- La suspensión, rescisión o terminación anticipada de los contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma.³⁴³

Los organismos gubernamentales que contraten con base a los ordenamientos objeto de análisis, deberán:

- Remitir a la contraloría dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha de que se tenga conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de la LAASSP o LOPSRM, la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.³⁴⁴

³⁴⁰ Artículo 26 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 27 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁴¹ Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 41 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁴² Artículo 40 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

³⁴³ Artículo 62 de la *LOPSRM*.

³⁴⁴ Artículo 60 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 78 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

- Solicitar datos e informes relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas a los servidores públicos, proveedores y contratistas que participen en dichos actos.³⁴⁵
- Presentar trimestralmente al Comité de Adquisiciones un informe de la conclusión de los casos dictaminados y de las licitaciones públicas que se realicen, así como de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.³⁴⁶

El informe trimestral que debe presentarse a los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y al de Obra Pública reviste una importancia particular en el proceso de elaboración y presentación de reportes y/o documentos, ya que es a través de este documento, como las autoridades respectivas pueden disponer de una visión detallada e integral de los asuntos dictaminados y de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, que se lleven a cabo por parte de las dependencias y entidades.

Los informes trimestrales permiten a los servidores públicos encargados o vinculados directa o indirectamente, con dicha función, analizar la gestión de las áreas responsables de las contrataciones y, en su caso, proponer las medidas preventivas que estimen necesarias.³⁴⁷

Los documentos que deben ponerse a consideración de los comités, han de incluir entre otros, los aspectos que se señalan en el cuadro siguiente:

CONTENIDO DE LOS INFORMES TRIMESTRALES PARA EL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
1. Indicación de los procedimientos de contratación concluidos, que hayan sido dictaminados por el comité. 2. Precisión del desarrollo de los procedimientos de contratación y de la formalización de los contratos respectivos. 3. Precisión de los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, señalando el porcentaje de atención de requisiciones e indicando el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de los proveedores pactados en los contratos. 4. Señalización de los contratos en los que los proveedores hayan incurrido en atraso en el cumplimiento de sus obligaciones. 5. Indicación de los casos en que se haya autorizado el diferimiento de los plazos de entrega o de presentación de los bienes o servicios.

³⁴⁵ Artículo 57 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 75 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁴⁶ Artículo 22 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

³⁴⁷ Artículo 18. R.L.A.S.R.M.

6. Precisión de las penalizaciones que se hayan aplicado a proveedores incumplidos.
7. Indicación de las inconformidades recibidas.
8. Precisión de los actos en contra del cual se presentan las inconformidades, señalando las áreas involucradas; los motivos que la generaron, y el sentido de la resolución.
9. Indicación del estado que guardan los procedimientos de aplicación de las garantías por la rescisión de los contratos y por el no reintegro de anticipos.

8.3.3. Verificación de actos y personas

El proceso de control y evaluación debe tomar en consideración la verificación de los actos, así como de las personas, bienes y obras que se realicen por parte de los sujetos que intervienen en los procesos de contratación de los recursos materiales de la administración pública federal.

La verificación puede concebirse como una actividad de supervisión. Constituye una función básica del proceso administrativo, que proporciona elementos objetivos, tanto para la planeación y como para la toma de decisiones y los procesos de control y evaluación. Los actos de comprobación o revisión de conformidad a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas, se presentan de manera breve en el siguiente esquema.

VERIFICACIÓN DE ACTOS, PERSONAS Y BIENES

La Contraloría en ejercicio de sus facultades podrá:

Actos y procedimientos

- Comprobar en cualquier momento que las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, se realicen conforme a lo establecido en la LAASSP y LOPSRM, o en otras disposiciones aplicables.³⁴⁸

Personas

- Realizar visitas e inspecciones a las dependencias y entidades que realicen adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas y servicios relacionados con las mismas (SECODAM)

³⁴⁸ Artículo 57 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 75 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

- Revisar los datos e informes que los servidores públicos, proveedores o contratistas proporcionen a la Contraloría, con relación a los actos en que hayan participado.

Bienes y obras

- Efectuar visitas para comprobar que los bienes cumplan con los requisitos señalados con relación al Grado de Contenido Nacional (SEC: EX - SECOFI).³⁴⁹
- Revisar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles y de los trabajos a través de laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que se determine en los términos de la LFMN, (SECODAM).³⁵⁰

Documentos

- Elaborar un dictamen por quien haya hecho el examen.
- El dictamen debe ser firmado por el que realizó la comprobación, así como por el proveedor o el contratista y el representante de entidad o dependencia.
- La falta de firma del proveedor o contratista, no invalida el dictamen.

El sistema de control y evaluación para su funcionamiento requiere necesariamente de un eficiente sistema de información e indicadores, que permitan corregir las desviaciones y que sirvan de base para mejorar la calidad de la administración de los recursos materiales, financieros y humanos de la administración pública.

³⁴⁹ Artículo 28 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

³⁵⁰ Artículo 58 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 76 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

8.4. INFRACCIONES Y SANCIONES

El derecho es un conjunto de normas que en sentido estricto, constituyen principios de acción, cuya observancia se convierte en una obligación para aquel a quien se dirige. Bajo esta óptica, la estructura lógica de la norma implica una serie de supuestos o hipótesis, que si éstas se realizan, producen ciertas consecuencias, o efectos que pueden ser positivos o negativos, según se cumpla o infrinjan dicha disposición.

Los particulares que asumen el carácter de proveedores o contratistas, pueden convertirse en infractores cuando incumplan con alguna de las condiciones que pacten con la administración pública a través de los contratos que formalicen con ésta.

Es conveniente señalar que el contrato es el acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, de tal suerte, que los sujetos implicados, deben cumplir con las cláusulas, que de mutuo acuerdo se convengan, por ambas partes.

La infracción desde esta perspectiva, surge de la transgresión e inobservancia de los contratos de adhesión, que se formalizan entre la administración pública federal y los particulares, como el resultado de un acto jurídico que se realiza de compra-venta o suministro de bienes muebles, o bien por la contratación de servicios de cualquier naturaleza o de obras públicas, y/o servicios relacionados con las mismas.

Es importante precisar que, el contrato de adhesión es aquel cuyas cláusulas redactadas unilateralmente por una de las partes no dejan a la otra más posibilidad que las de suscribirlas íntegramente, sin modificación alguna, no obstante ello, el incumplimiento de alguna de las cláusulas, por parte de la contratante, conforme a los principios de derecho es causal, de infracción y por ende de una sanción.

En párrafos anteriores ya se ha mencionado que las infracciones, cometidas por los sujetos mencionados, resultan no sólo del incumplimiento de los contratos, sino también de la transgresión de algunas de las disposiciones, que se establecen en los ordenamientos, señalados. Bajo este contexto, se puede decir que los proveedores y contratistas, cometen infracciones, cuando se da alguna de las siguientes hipótesis:

- Licitantes que, injustificadamente y por causas imputables a ellos, no firmen el contrato.
- Proveedores o contratistas que se ubiquen en los supuestos de la frac. III del artículo 50 y 51, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas, respectivamente.

- Proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos, y que, como consecuencia, causen daño o perjuicios a las dependencias o entidades contratantes.
- Licitantes o proveedores que entreguen bienes con especificaciones distintas a las convenidas.
- Licitantes, proveedores o contratistas que proporcionen información falsa.
- Licitantes, proveedores o contratistas que actúen con dolo o mala fe, en algún procedimiento de contratación en la celebración del contrato o durante su vigencia.
- Licitantes, proveedores o contratistas que actúen con dolo o mala fe en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad.

8.4.1. Sujetos y fuentes de las infracciones

Las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señalan que los sujetos susceptibles de cometer infracciones son los licitadores, los proveedores, los prestadores de servicios, los constructores y los servidores públicos que infrinjan cualquiera de los preceptos que componen dichos ordenamientos, o de cualquier otra disposición, que se deriven de ellos.

Los servidores públicos pueden infringir las leyes en comento cuando sus acciones u omisiones, contravengan algunas de las disposiciones establecidas en sus títulos, capítulos o preceptos. Asimismo, dichos sujetos se convierten en infractores, cuando transgredan o dejen de observar algunas de las normas, que establece la LFRSP, particularmente, algunas de las que se señalan en el artículo 47, de dicho ordenamiento, a saber:

1. Incumplimiento de sus obligaciones que quebrante la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
2. Negligencia en el servicio encomendado, realización de actos u omisiones que causen suspensión o deficiencia de dicho servicio o impliquen abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
3. No formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
4. Incumplir las Leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

5. Uso inadecuado o ilegal de los recursos que tenga asignado para el desempeño de su empleo, cargo o comisión o de las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por su función.
6. No custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su cuidado o tenga acceso.
7. No impedir o evitar el uso, la sustracción, ocultamiento o inutilización de la información que tenga a su cargo.
8. No excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocio, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el 4º grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, o de negocios, o para socios o sociedades de la que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte.
9. No informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocio y que sean de su conocimiento.
10. No observar las instrucciones que por escrito se le giren sobre la atención, tramitación y resolución, sobre los asuntos que no puedan abstenerse de intervenir, a pesar de tener interés personal, familiar o de negocio.
11. No comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios, las dudas que tenga con relación a la procedencia de las órdenes que recibe.
12. No informar a la Contraloría, cuando el superior jerárquico, no le comunique a dicha dependencia, las dudas que el subordinado, hizo del conocimiento de su superior, con relación a las dudas que éste tenga con relación a las órdenes recibidas.
13. No supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
14. No denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir respecto de cualquiera de sus subordinados que puedan ser causas de responsabilidad

administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de las normas que se expiden.

15. Solicitar, aceptar o recibir durante el ejercicio de su función, de manera directa, o a través de interpósitas personas, dinero, objetos, donaciones, empleos, cargos o comisiones de personas físicas o morales cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, aun después de un año, en que se haya retirado de su empleo, cargo o comisión.
16. No atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Contraloría.
17. Incumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

8.4.2. Procedencia o improcedencia de las sanciones

Las sanciones se generan como consecuencia de las infracciones, entendidas éstas como los actos que quebrantan un orden normativo; en el caso específico de las leyes que nos ocupan, las primeras se aplican, cuando existe una omisión, y ésta es descubierta por las autoridades, o bien cuando existe un requerimiento, visita o excitativa, por haber transgredido alguno de los preceptos, ya sea de la Ley de Adquisiciones o la de Obra Pública.³⁵¹

Las penas y sanciones se impondrán con base en:

- ✓ Los daños o perjuicios que se hubieren producido o pudieran generarse.
- ✓ El carácter, intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- ✓ La gravedad de la infracción.
- ✓ Las condiciones del infractor.

Las sanciones a que se refieren las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, son independientes de las de orden civil o penal, que pueden derivarse de la comisión de los mismos hechos.

³⁵¹ Artículo 64 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 82 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Es importante señalar también que tanto el reglamento de la Ley de Adquisiciones, como el de Obra Pública establecen que la Contraloría, para la imposición de las sanciones previstas en dichos ordenamientos, debe notificar a la persona física o moral los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción, sujetándose en el procedimiento a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos,³⁵² de conformidad con lo establecido en el artículo 70 del RLAASSP y 218 del RLOPSRM.

Los ordenamientos citados, además de lo anterior, en sus numerales 70 y 218, respectivamente, dispone que dentro de la documentación comprobatoria, a que alude el último párrafo de los artículos 60 de la LAASSP y el 78 de la LOPSRM, las dependencias y entidades deberán acompañar lo que acredite el monto de los daños y perjuicios causados con motivo de la presunta infracción.

En materia de sanciones debe tomarse en consideración que éstas, pueden derivarse del incumplimiento de algunos de los preceptos establecidos en los siguientes ordenamientos.

1. Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³⁵³

La determinación de las sanciones administrativas a los servidores públicos, estará en función de los siguientes aspectos.³⁵⁴

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
2. La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o las que se dicten con base a ella.
3. Las circunstancias socioeconómicas del empleado público.
4. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
5. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
6. La antigüedad en el servicio.

³⁵² Cfr.: artículo 69 del RLAASSP y 217 RLOPSRM.

³⁵³ Artículo 61, 62 y 63 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 79, 80 y 81 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁵⁴ Artículo 54 *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

7. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
8. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligación.

Los ordenamientos jurídicos relativos a las adquisiciones y obras públicas establecen que las sanciones no procederán cuando las infracciones ocurran por causa de fuerza mayor, o caso fortuito, o también, cuando de forma espontánea el transgresor observe el precepto, que haya dejado de cumplir.

8.4.3. Monto y tipo de sanciones

Para los licitadores, proveedores o contratistas las sanciones pecuniarias serán:

- ✓ Multas equivalentes a la cantidad de 50 o hasta 1000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.³⁵⁵

Además de la sanción mencionada los sujetos señalados pueden ser objeto de:

- ✓ Inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- ✓ La inhabilitación no será menor de tres meses ni mayor a 5 años.³⁵⁶
- ✓ Ésta comienza a contar a partir del día siguiente a la fecha en que la Contraloría lo haga del conocimiento de la dependencia o entidad.
- ✓ Se publica la circular en el Diario Oficial Federal de la Federación.

Es importante subrayar que la aplicación de sanciones debe ser el último recurso a considerar y aplicar por las dependencias y entidades contratantes, ya que su actividad principal, al igual que la de los órganos de control debe estar enfocada a las acciones preventivas, más que a las correctivas, es decir, los órganos públicos deben ser cuidadosos en la formulación de sus bases o pliegos de condiciones, y en particular en lo que se refiere a los criterios de adjudicación que sirven de fundamento para la selección de sus contratantes.

³⁵⁵ Artículo 59 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 77 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁵⁶ Artículo 60 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 78 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Económicas ³⁵⁷	Administrativas ³⁵⁸	Civiles o Penales ³⁵⁹
- Por beneficios obtenidos, o por daños causados por incumplimiento de las obligaciones. - Se aplicarán dos tantos del fruto obtenido o de los daños o perjuicios causados. - Se pagan, una vez determinadas las cantidades liquidadas, en su equivalencia en el salario mensual vigente al día de su pago.	- Apercibimiento privado o público. - Amonestación privada o pública. - Suspensión del empleo, cargo o comisión. - Destitución del puesto. - Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público, y será de uno a diez años, si el monto no excede de doscientas veces el SMG, mensual y de diez a veinte años, si excede dicho límite.	- Derivadas de la comisión de los mismos hechos, por violar las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma.

Con el propósito de identificar las sanciones administrativas de carácter disciplinario a que están sujetos los servidores públicos, se presentan a continuación las siguientes:

En materia de sanciones de carácter penal a que están sujetos los servidores públicos por infringir algunas de las disposiciones que regulan su función, destacan las siguientes:

- ✓ Privación de la libertad.
- ✓ Sanción económica.
- ✓ Destitución e inhabilitación, para desempeñar cargos o comisiones públicas.
- ✓ Decomiso de bienes, cuya legal procedencia no se logre acreditar.

³⁵⁷ Artículo 62 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 80 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁵⁸ Artículo 53 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

³⁵⁹ Artículo 63 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y Artículo 81 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Las infracciones más comunes pueden ser:

- ✓ Ejercicio indebido del servicio público.
- ✓ Ejercicio abusivo de funciones.
- ✓ Concusión.
- ✓ Coalición de servidores públicos.
- ✓ Intimidación.
- ✓ Tráfico de influencia.
- ✓ Cohecho.
- ✓ Peculado.
- ✓ Enriquecimiento ilícito.

8.5. INCONFORMIDADES Y CONCILIACIÓN

8.5.1. Marco de referencia

La inconformidad es un hecho inherente a los procesos de adjudicación, toda vez que surge como producto del desacuerdo de una persona física o moral, contra un acto irregular, que contraviene algunas de las disposiciones, que regulan los procedimientos de compra o arrendamiento de bienes muebles, o la contratación de servicios o obras públicas.

La inconformidad se explica a la luz de la licitación pública o de las invitaciones restringidas, conocidas también estas últimas, como licitaciones restringidas, cerradas o privadas.

En este sentido Raúl Ramírez Medrano, señala que “la licitación pública es una institución de derecho público regida por el derecho administrativo que puede definirse como un procedimiento administrativo de competencia que se inicia con la publicación de la convocatoria pública y que tiene como finalidad y conclusión la adjudicación de un contrato mediante la captación, análisis y evaluación de propuestas u ofertas.”³⁶⁰

El autor afirma también que la licitación pública, como procedimiento, es una actividad formalmente administrativa, que a diferencia del procedimiento jurisdiccional, no implica un conflicto de partes sino de expectativas de contratación con la administración pública, controversia detonada por la propia administración que convoca a la licitación y que es la encargada de resolverla a través del fallo.

En la licitación pública podemos hablar de la adjudicación como acto administrativo final o principal, por ser la conclusión y la finalidad, de diversos actos instrumentales.³⁶¹

La inobservancia de preceptos que rigen el procedimiento de la licitación pueden viciar está, hasta el grado de llegar a provocar su nulidad, sin perjuicio de actuar contra los servidores públicos que incurrieron en la correspondiente infracción, nulidad y responsabilidades que pueden promover tanto la administración pública como los particulares interesados en la licitación.³⁶²

³⁶⁰ Ramírez Medrano, Raúl. *Consideraciones Sobre la Tutela Jurídica de la Licitación Pública*. México. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho No. 11, 1987. Pág. 391.

³⁶¹ Ibidem. p. 392.

³⁶² Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo de Contratos*. México, Editorial Porrúa, 2000. Pág. 1999.

En otras palabras, cuando la licitación no se efectúe de acuerdo con los principios y normas que regula su tramitación, dicho procedimiento precontractual se encuentra viciado, lo cual provoca la anulación de todo lo actuado e incluso llega a efectuar la invalidez del contrato que llegue a celebrarse”.³⁶³

En tal virtud, el sistema jurídico mexicano establece las vías de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los oferentes... de la misma manera, el Estado cuenta con medios para lograr por sí y ante sí la reparación de daños o perjuicios que se le hayan causado con motivo de los vicios de la licitación.³⁶⁴

Por ello se puede señalar que los licitadores, es decir, los interesados y oferentes que satisfagan y cubran los requisitos y condiciones establecidas por la convocante, pueden inconformarse “en contra de los actos que lleguen a afectar sus derechos o intereses, bien sean que se den en cualquiera de las fases del procedimiento de la licitación pública, incluyendo el de la adjudicación, o posteriores a esa fase.”³⁶⁵

➤ **La inconformidad no es un recurso**

El recurso, de acuerdo con Rafael de Pina: “es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal”.³⁶⁶

El mismo autor señala que en cuanto al recurso administrativo, éste es un medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.

En este punto en particular es conveniente señalar que la inconformidad, no se reputa como un recurso, dado que estos, se enderezan “en contra de actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación, y la inconformidad no está encaminada a contravenir un acto de autoridad, ni tiene por objeto revocarlo o modificarlo dado que su finalidad establecida en los artículos 69 y 87 de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, respectivamente, es la de resolver la nulidad parcial o total del procedimiento de licitación, o en su caso resolver la improcedencia de la inconformidad.

La inconformidad en virtud de la consideración hecha en el párrafo anterior, no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, ya que como se precisó, estos están destinados a combatir actos de autoridad, y no actos de dependencias y entidades cuya actuación está desposeída

³⁶³ Lucero Espinosa, Manuel. *La Licitación Pública. México*. Porrúa. 1993. p. 123.

³⁶⁴ Idem.

³⁶⁵ Ibidem. p. 141

³⁶⁶ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. México. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, 2000. pp. 433 y 434.

de la facultad de *imperium*, al tratarse de una persona moral, cuyo propósito es el de realizar una contratación bajo las mejores condiciones, con base a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política.

➤ La Inconformidad como medio de defensa

La inconformidad es en lo fundamental una instancia, entendida ésta como una conducta del particular que pide, solicita o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de autoridad (como es la Dirección General de Inconformidades). No puede confundirse con los “recursos”, pues estos, son una especie de “medios de impugnación” y la instancia de inconformidad no es ni siquiera un medio de impugnación *in genere*.³⁶⁷

En abundamiento de lo anterior se puede señalar también que la inconformidad es un medio de defensa jurídico que prevé, tanto la Ley de Adquisiciones, como la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Partiendo de esta consideración, la inconformidad, es el medio con que cuentan los particulares, cuando se sienten afectados en sus derechos o intereses, por actos que realicen servidores públicos, en contravención a los ordenamientos que regulan los procedimientos de contratación de las materias señaladas.

La Ley de Adquisiciones y la correspondiente a obra pública, con el propósito de atender y desahogar las inconformidades que presenten los licitantes por actos que presumiblemente sean irregulares en los procedimientos de adjudicación, contienen una serie de disposiciones orientadas a la solución de dichas situaciones.

8.5.2. Causas y formalidades de las inconformidades

La inconformidad como todo acto jurídico, debe cumplir con determinadas formalidades y requisitos. En primera instancia, se puede señalar como uno de ellos, el de que, dicho medio de defensa sea presentado por las personas físicas o morales interesadas, que participen en el proceso licitatorio y que consideren que sus derechos fueron afectados. Estos supuestos, están claramente definidos en el artículo 65 y 83 de la Ley de Adquisiciones y en la de Obra Pública, respectivamente.

En segundo lugar, los licitadores u oferentes, deben acreditar su interés jurídico con respecto al acto impugnado, ya que este es un requisito *-sine qua non-*, para que proceda la acción, ya que su objetivo fundamental es la declaración de un derecho.

³⁶⁷ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *La Inconformidad es una instancia, no un recurso*. México. Criterios sustentado por la Unidad de Asuntos Jurídicos. Expediente No. 928/96. Inconforme: REDES VIA SATELITE, S.A de C.V. 28 de Junio de 1996.

➤ Causales de inconformidad

Es pertinente destacar que previo a la inconformidad y sin perjuicio de la misma, los interesados pueden manifestar ante la autoridad, las irregularidades, que a su juicio se cometan en el procedimiento de contratación.

Las inconformidades de los participantes se pueden derivar, por cualquier acto del procedimiento licitatorio que contravenga lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones o la de Obra Pública, así como por cualquier otra disposición, relativa a las materias en cuestión.

En una licitación o procedimiento precontractual, las causas se pueden generar desde una etapa previa a la adquisición del pliego de condiciones, o bien posteriormente a la adquisición de las bases de licitación pública.

Las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas establecen una serie de requisitos, que son de carácter obligatorio para las dependencias y entidades, y el incumplimiento u omisión de cualquiera de ellos, puede dar lugar a la presentación de una serie de inconformidades.

Es frente a este escenario que la inconformidad puede tener sus raíces desde la etapa anterior a la adquisición de las bases concursables, de ahí que “estos actos puedan abarcar desde la publicación de la convocatoria, hasta el contenido de las bases, incluidos en particular los plazos que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (junta de aclaraciones) hasta el acto de presentación de propuestas”.³⁶⁸

La inconformidad debe sustentar las razones que sirven de fundamento a la presente ilegalidad de los actos, que se impugnan, por lo que la juzgosa, está obligada a ofrecer las pruebas que estime convenientes y que demuestren que efectivamente la convocante le causa agravio a su interés, o al del Estado.

En lo concerniente a la etapa posterior a la adquisición de las bases, el licitador ratifica su interés en el procedimiento licitatorio, de tal manera, que si éste participa en el acto de presentación y apertura de propuestas, tiene la posibilidad de presentar una inconformidad por estos actos, así como por los que se realicen posteriormente a dicho evento, es decir, hasta el fallo o acto de adjudicación.

En la etapa anterior, el interesado está obligado a demostrar que los actos impugnados le causan agravio, y por ende debe exhibir las pruebas que acrediten su dicho, es decir que demuestren la ilegalidad del acto, motivo de su inconformidad.

³⁶⁸Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Curso Sobre Resolución de Inconformidades*. México, Marzo de 1997

En la actualidad es evidente que cada día los licitadores hacen más uso de sus derechos. Para ilustrar ello se presenta a continuación un esquema que contiene de acuerdo a estudios de la Secodam, las principales causas que dan origen a las inconformidades y en qué fases del procedimiento licitatorio se originan, por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

PRINCIPALES CAUSAS DE INCONFORMIDAD EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En Convocatoria
• Que la publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley. • Costo excesivo de las bases de licitación. • Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley para la presentación y apertura de proposiciones. • Reducción del plazo para la venta de bases que prevé la Ley de materia. • Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los mismos medios utilizados para su publicación.

En Bases
• No señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación. • Especificaciones que concluyan en marca determinada, sin la debida justificación. • Plazo reducido para iniciar la presentación de los servicios o la entrega de los bienes, en los cuales no sea factible producir o importar los bienes o efectuar los preparativos para la presentación del servicio. • Solicitar capitales contables elevados. • Haber celebrado contratos anteriores con la convocante. • Solicitar experiencia superior a un año, sin que este debidamente justificado el requisito y además se debe contar con la autorización en forma expresa y por escrito del Oficial Mayor de las dependencias o sus equivalentes en las entidades. • Solicitar que cuenten con sucursales a nivel nacional, a pesar de que sin éstas se puedan promover los bienes o prestar los servicios solicitados. • Realizar modificaciones que constituyan sustitución o variación sustancial de los bienes o servicios que fueron convocados originalmente, o bien la adición de otros distintos. • La utilización de mecanismos de puntos o porcentajes para la evaluación de las propuestas.

En Junta de Aclaraciones

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Que las modificaciones que se hagan en la junta de aclaraciones, no se comuniquen a todas las personas que compraron bases, en los términos de la Ley. • Dar respuesta parcial a las preguntas planteadas. |
|---|

**PRINCIPALES CAUSAS DE INCONFORMIDAD EN MATERIA DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS.**

Acto de apertura

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el acto de presentación y apertura de proposiciones, se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en los términos de la Ley. 2. Aceptación de ofertas de bienes extranjeros cuando se trate de licitación nacional. 3. La autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas. 4. El hecho de no permitir a los proveedores firmar las ofertas de sus competidores. 5. No evaluar en igualdad de condiciones a los participantes. 6. La negativa de entregar a los participantes copias del acta relativa al acto de presentación y apertura de proposiciones, en cualesquiera de sus dos etapas. 7. Cualquier desechamiento injustificado de propuestas. 8. No dar a conocer de una forma motivada cuáles fueron las razones por las que se descalifico una oferta. |
|---|

Fallo

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. El diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente. 2. Que el contenido del acto de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad. |
|--|

3. Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de la licitación o en las propuestas presentadas por los licitantes.
4. La falta de comunicación escrita a los licitantes en la que se informen las causas por las cuales su propuesta no fue elegida.
5. La decisión injustificada de declarar desierta la licitación.
6. La negativa de la convocante a entregar el acta de fallo a los licitantes.
7. Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.

Garantías de Cumplimiento

1. Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.

➤ Autoridad competente para atender las inconformidades

La instancia que está facultada para conocer y resolver las inconformidades que sobre el particular presentan los interesados presuntamente agraviados es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de acuerdo con los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, respectivamente.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secodam señala en su artículo 41, que la Dirección General de Inconformidades tendrá entre otras funciones las siguientes:

1. Recibir, tramitar y resolver, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:
2. Los actos realizados por las áreas competentes de la Secretaría, que contravengan las disposiciones de la LAASSP y la LOPSRM.

3. Los actos realizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como por la Procuraduría General de la República, que contravengan las disposiciones de la LAASSP y de la LOPSRM., cuando determine el Titular de la Secretaría que deba conocer directamente por la naturaleza de los hechos o la gravedad de las irregularidades cometidas en los procesos de adjudicación. Para los efectos del párrafo anterior, la Dirección General de Inconformidades solicitará al órgano interno la remisión del expediente respectivo, debiéndose notificar personalmente dicha situación a quienes tengan interés jurídico en la instancia de que se trata.

El numeral citado en su fracción VII, establece que dicha unidad administrativa tiene la obligación de “proponer a la superioridad los criterios y lineamientos tendientes a agilizar y perfeccionar la substanciación de inconformidades y realizar los estudios para que a este propósito se requieran y, en su caso, coadyuven al desarrollo de las actividades que en esta materia competen a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República”.³⁶⁹

➤ **Formalidades y medios para la presentación de inconformidades**

El artículo 42 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, establece que los escritos dirigidos a la administración pública federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas señalan que la inconformidad será presentada a elección del promovente, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Contraloría.

Los ordenamientos señalados establecen además en sus artículos 67 y 85, respectivamente, que las inconformidades que se presenten a través de medios remotos de comunicación electrónica deberán utilizar medios de identificación electrónica en sustitución de firma autógrafa.

Los numerales citados indican también que en dichas inconformidades la documentación que las acompañe y la manera de acreditar la personalidad del promovente, se sujetarán a las disposiciones técnicas que para efectos de transmisión expida la Contraloría, en cuyo caso producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los medios de identificación y documentos correspondientes.

³⁶⁹ Presidencia de la República. *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. Diario Oficial de la Federación. Publicado el 29 de Septiembre de 1997.

El escrito de inconformidad, con independencia de que se presente en forma directa, por correo certificado, por servicio de mensajería o a través de medios remotos de comunicación electrónica, deberá contener los siguientes aspectos:

1. Nombre o razón social, dirección completa y teléfono del inconforme.
2. Denominación de la dependencia o entidad que haya emitido el acto que se impugna, precisando el área responsable de dicho acto.
3. Datos del órgano administrativo a quien se dirige.
4. Datos de la operación motivo de la inconformidad.
5. Identificar el acto que se recurre, indicando la fecha en que le fue notificado o tuvo conocimiento.
6. Manifestación de los hechos que le consten al inconforme, relativos al acto que se impugna, señalando los agravios.³⁷⁰
7. Adjuntar al escrito la documentación vinculada con la impugnación que se pretende hacer valer.

Los artículos 72 y 219 de los reglamentos de la LAASSP y de la LOPSRM, respectivamente, indican que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dará aviso a la dependencia o entidad de la inconformidad presentada, acompañando copia de la misma a efecto de que rinda un informe circunstanciado. La información que remita la dependencia o entidad, se referirá a cada uno de los hechos manifestados por el inconforme, debiendo acompañar la documentación relacionada con el procedimiento de contratación.

Es importante aclarar que de acuerdo al artículo 116, fracción IV, de la Ley de Amparo, la protesta de decir verdad es requisito que debe contener la demanda de garantías, y si bien no se requiere solemnidad o fórmula sacramental alguna para expresarse, independientemente de la forma en que se haga, debe quedar claro que se trata de la manifestación de conducirse con verdad respecto de los hechos u obtenciones que consten al quejoso y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamentos de conceptos de violación, por tanto, no es suficiente la fórmula “protesto lo necesario” que acostumbra ponerse al final de los escritos, para estimar satisfecho el requisito a que se alude. (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito)

³⁷⁰ Art. 66, LAASSP

Por lo que hace a las formalidades que deben cubrir los escritos de inconformidad, estas, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Acreditar Interés Jurídico.
 - ✓ Adquisición de bases.
 - ✓ Asistencia a la junta de aclaración.
 - ✓ Asistencia al acto de presentación y apertura de ofertas.
 - ✓ Asistencia al fallo.
- Presentar el escrito en los plazos establecidos y ante la autoridad competente.³⁷¹
- Manifestar que la inconformidad se realiza bajo protesta de decir verdad.³⁷²
- Presentar directamente ante la autoridad competente.³⁷³
- Anexar al escrito los documentos que acreditan la personalidad del promovente.³⁷⁴
- El escrito debe ser firmado por la persona facultada para ello acreditando su capacidad legal mediante instrumentos notariales.³⁷⁵
 - ✓ Poder General de los Actos de Dominio, que no contenga ninguna limitación en cuanto a las facultades que se le otorgan al apoderado.
 - ✓ Poder General para Pleitos y Cobranzas.
 - ✓ Poder Especial, que establezca de manera específica la facultad para presentar la inconformidad a nombre de la persona física o moral.

El escrito de inconformidad debe ser acompañado por original y copia que acredite la personalidad del promovente, excepción hecha, del caso de las personas físicas que presenten la inconformidad por su propio derecho. También, debe anexarse la documentación vinculada con la impugnación que se pretende hacer valer, y que a juicio del inconforme, compruebe los hechos impugnados.

³⁷¹ Art. 65, LAASSP.

³⁷² Ibidem.: Art. 66,

³⁷³ Ibidem.: Art. 65

³⁷⁴ Ibidem. Art. 66

³⁷⁵ Ibidem: Art. 65

La forma y las formalidades de los escritos de inconformidad, determinan el curso que la autoridad dará a estos. De ahí que sea conveniente señalar, que tanto el reglamento de la LAASSP (art. 71), como el de la LOPRSRM (art. 219), disponen, que si el documento referido, no reúne los requisitos establecidos en los ordenamientos citados, la Contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra dice que “cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y, cuando éste no sea expreso, dentro de diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

La prevención que sea notificada, suspenderá el plazo para que la autoridad administrativa resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquél en que el interesado conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, la autoridad desechará el escrito inicial.

En caso de que la autoridad no haga el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

8.5.3. Plazos y procedimiento para las inconformidades

➤ Plazos para la presentación de las inconformidades

La inconformidad será presentada, a elección del promovente, o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la Contraloría y dentro de los diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurra el acto que contravenga las disposiciones de las Leyes en comento, o de que el promovente, tenga conocimiento del mismo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 65 y 83 de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, respectivamente.

En caso de que el inconforme opte por la manifestación previa al Órgano de Control, no interrumpirá el plazo para presentar la inconformidad ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

➤ Procedimiento y resolución de las inconformidades

Al recibir el escrito de inconformidad, como norma invariable, se verificará si el promovente de la misma tiene facultades para hacerlo y si ésta fue presentada dentro del tiempo previsto

en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, o del artículo 83 de la Ley de Obras Públicas, según sea el caso.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de lo anterior debe revisar si el escrito contiene la formalidad de la protesta de decir verdad.

Una vez, que la autoridad competente analice y compruebe la existencia y validez de las formalidades, señaladas en los párrafos anteriores, procederá a la admisión o desecho de la inconformidad.

Las causas que motivan la improcedencia o el desechamiento de las inconformidades son, entre otras, las siguientes:

1. Cuando el escrito de inconformidad no se presente en los plazos establecidos en la Ley.³⁷⁶
2. Que el escrito no incluya la frase de bajo protesta de decir verdad.³⁷⁷
3. Falsedad de los hechos.³⁷⁸
4. Que no vaya firmado el escrito de inconformidad.
5. Que el escrito vaya firmado por gente incompetente, es decir que no tenga facultades legales para ello.
6. Escritos firmados por ausencia del agraviado o con firmas facsimilares.
7. Cuando después de la investigación se advierta que sólo se hizo con el propósito de entorpecer el procedimiento.³⁷⁹

La Secretaría de Contraloría al estudiar la inconformidad, aun cuando la deseche, puede realizar de oficio y en cualquier momento las investigaciones a que haya lugar, si estima la existencia de irregularidades o contravención a los ordenamientos en comento.

En aquellos casos en que proceda la inconformidad, la autoridad iniciará la investigación dentro del plazo que no excederá de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que

³⁷⁶ Art. 65, LAASSP

³⁷⁷ Art. 66, LAASSP

³⁷⁸ Art. 66, LAASSP

³⁷⁹ Art. 66, LAASSP.- Se le impondrá una multa por la cantidad de 50 hasta 1000 veces el S.M.G vigente en el D.F elevado al mes art. 59

tenga conocimiento del acto irregular de acuerdo al artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

En materia de obra pública el plazo será de 30 días hábiles, de acuerdo a lo previsto en el artículo 86, del ordenamiento en cuestión.

Al ser aceptada la inconformidad, se procederá a solicitar a la dependencia o entidad un informe circunstanciado de los hechos, así como la documentación soporte del acto impugnado, con el fin de allegarse elementos de juicio, que sirvan de soporte para la resolución. La información, requerida, deberá ser remitida en un plazo que no exceda de diez días naturales a partir de la fecha de la solicitud.

Como parte de las actividades de la investigación se le comunicará al tercero perjudicado, si éste existiese, con el fin de que éste tenga la posibilidad de exponer lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes (artículo 68, LAASSP y 86, LOPSRM). Al igual, que en el caso de las dependencias y entidades, el tercero perjudicado, dispondrá de diez días naturales, para remitir los documentos que estime pertinentes.

En el desarrollo de la investigación y previamente a la resolución que se expida como resultado de la misma, se puede determinar la suspensión del procedimiento, cuando se presuma la existencia de actos irregulares, que estén en contravención, de las disposiciones que establezca tanto la Ley de Adquisiciones, como la de Obra Pública, según sea el caso.

La Secretaría de Contraloría de conformidad a los artículos 68 y 86 de las Leyes de Adquisiciones y de Obra Pública, respectivamente, podrá suspender los procedimientos de contratación de los resultados que arroje la investigación derivados de las inconformidades, cuando:

1. Se advierta que existen o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de los ordenamientos en comento, o a las que de ellos se deriven.
2. De continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.
3. Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público.
4. El inconforme que solicite la suspensión, garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar, mediante fianza por el monto que fije la Contraloría.

Los reglamentos de la LAASSP (art. 73) y de la LOPSRM (art. 220) disponen que el monto de la fianza, no será menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, o del presupuesto autorizado para llevar a cabo la adquisición, arrendamiento, servicio u obra

Al ser las inconformidades un medio de defensa que asiste a los promoventes por agravios que sufren durante los procedimientos de contratación, cabe apuntar, que cuando se advierta que las inconformidades se presenten con el único fin de retrasar y entorpecer los procedimientos impugnados, o bien, contengan hechos falsos, será causa, para que de acuerdo a los artículos 59 de la Ley de Adquisiciones y 77 de la de Obras Públicas, se apliquen sanciones a los promoventes.

Los artículos 69 de la Ley de Adquisiciones y 87 de la Ley de Obras Públicas, las inconformidades que se presenten en contra de actos que contravengan las disposiciones establecidas por dichos ordenamientos pueden dar origen a:

La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices para que el mismo se realice conforme a las Leyes.

- ✓ La nulidad total del procedimiento, o
- ✓ La declaración de improcedencia de la inconformidad.

La Dirección General de Inconformidades de la Secodam es el área responsable de la atención de las inconformidades, la Secretaría de Contraloría han facultado a los órganos Internos de las dependencias y entidades para que estos, atiendan las inconformidades que se presenten en las mismas.

En los pliegos de condiciones o bases, de licitación, así como en los contratos se deben poner los nombres de los servidores públicos a los que se deben dirigir los documentos relativos a las mencionadas inconformidades, así como, la dirección donde se deben entregar.

En el caso concreto, de las resoluciones que emita la Secretaría de Contraloría, estos serán comunicados por escrito al órgano Interno de Control de la convocante, así como al inconforme y, en su caso al tercero o terceros perjudicados. El comunicado, será entregado directamente a los interesados o bien, mediante correo certificado o servicio de mensajería con acuse de recibo u otros medios, siempre y cuando la entrega pueda ser demostrada fehacientemente.

Las consideraciones previas deben agregar que:

- ✓ Se exceptúan de la intervención de Secretaría de Contraloría, todas aquellas inconformidades que se promuevan ante el tribunal antes, o después de la presentación ante dicha dependencia.
- ✓ En contra de la resolución de inconformidad que dicte la contraloría, se podrá interponer el recurso que establezca la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes (artículo 70, LAASSP y 88 de la LOPSRM).

El recurso de revisión en contra de las resoluciones de inconformidad que emita la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría, puede interponerse dentro de los quince días, contados a partir, del día siguiente de la notificación, ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

8.5.4. Procedimiento de conciliación

En relación con este tópico Rafael de Pina define a la conciliación, como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran frente a un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlos).³⁸⁰

Jorge Fernández, en su obra “Derecho Administrativo”, señala que los contratos de adquisiciones de bienes muebles, de arrendamientos de bienes muebles, de servicios relativos a bienes muebles y de obra pública son contratos administrativos, “tanto por que la administración pública siempre es una de sus partes, como por tener como finalidad el interés público y estar regulados por un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, principalmente integrado por el artículo 134 constitucional”³⁸¹ y por sus Leyes reglamentarias, en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que establecen en sus artículos 11 y 13 respectivamente, que: en lo que no esté previsto en dichos ordenamientos y demás disposiciones que de ellas se deriven, se aplicará el Código Civil Federal, el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.³⁸²

³⁸⁰ De Pina, Rafael y Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México. Porrúa, 2000. p. 178.

³⁸¹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 167

³⁸² En las Leyes citadas, todavía se hace alusión al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, ya que dichos ordenamientos se publicaron, antes de que los Códigos señalados, fueran modificados.

La LAASSP, como la LOPSRM le otorgan particular importancia a la conciliación y a su procedimiento, ya que es a través de estos instrumentos, como la administración pública federal, espera dirimir cualquier controversia que se suscite entre las partes que intervienen en un contrato, sin necesidad de tener que acudir a otras instancias, o a la aplicación de otras disposiciones legales.

Una vez señalado, lo anterior y antes de describir los aspectos y elementos que caracterizan al procedimiento y a la conciliación en sí, como parte sustantivas de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas, es importante tener presente que el Contrato Administrativo viene a ser la culminación de un proceso, entre cuyas etapas, figura la ejecutiva, que incluye la selección del contratante, en cual se inserta la licitación.³⁸³

El procedimiento de conciliación entre el contratante y el proveedor, según lo dispuesto en los artículos 71 y 89 de las Leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas, respectivamente, inicia con la presentación de una queja por parte del segundo ante la Contraloría, por el incumplimiento de los términos y condiciones pactadas en los contratos que hayan celebrado con las dependencias y entidades.

La contraloría dentro del marco de la Ley solicitará a las partes, los documentos que considere conveniente para lograr la conciliación de conformidad a lo establecido en los reglamentos de la LAASSP (art. 76) y de la LOPSRM (art. 223).

El escrito de queja que presente el proveedor o el contratista, para que proceda la conciliación, debe contener los elementos previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como la referencia al objeto, vigencia y monto del contrato y, en su caso, a los convenios modificatorios.

Es necesario señalar por la importancia del caso que el artículo 15 de la Ley referida en el párrafo anterior dispone que la administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

El artículo 15 apunta que: “las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisarán el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizados para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital.

³⁸³ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 167.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos”.

Ante la posibilidad de que el escrito de queja, que presente el quejoso no reúna los requisitos establecidos, la contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 77, RLAASSP y 224; RLOPSRM), con el objeto de subsanar dicha anomalía.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, después de recibir la queja respectiva, procederá a señalar el día y la hora en que tendrá verificación la audiencia de conciliación. La asistencia de las partes a la audiencia, es obligatoria, por lo que la inasistencia por parte del proveedor o contratista traerá como consecuencia el tenerlos por desistidos de su queja.

El artículo 74 del reglamento de la LAASSP y al numeral 221 del reglamento de la LOPSRM, establecen que la presentación de la queja y su atención por la Contraloría, no suspende los efectos del contrato o los actos derivados del mismo, sin embargo, por acuerdo de las partes se podrá diferir el cumplimiento de una obligación o el ejercicio de un derecho hasta el resultado de la conciliación.

El reglamento de la LAASSP (art. 78), como el de la LOPSRM (art. 225), disponen que la Contraloría emitirá un acuerdo por el que se admita a trámite la queja y ordenará correr traslado a la dependencia o entidad de que se trate con el escrito presentado, solicitándole que dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles, remita los argumentos del área responsable en el que dé contestación a cada uno de los hechos manifestados por el proveedor o contratista, anexando copia de la documentación relacionada con los hechos mismos. Asimismo, se le notificará la fecha y hora en la que se llevará a cabo la audiencia de conciliación.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, el reglamento de la LAASSP en su artículo 79, y el de la LOPSRM en su numeral 226, establecen que: la dependencia o entidad, al dar contestación precisará el nombre de los servidores públicos facultados para representar y obligar a la dependencia o entidad en el procedimiento de conciliación. Si la dependencia o entidad omite dar contestación a uno o varios de los hechos señalados por el proveedor, lo podrá hacer durante la audiencia de conciliación.

Los servidores públicos facultados para representar a las dependencias y entidades que, sin causa justificada, omitan dar contestación a la queja o no asistan a la audiencia de conciliación, serán sujetos de las sanciones que en los términos del artículo 67 de la Ley procedan. La Contraloría deberá citar a una segunda audiencia de conciliación.

La Secretaría de Contraloría con base a los hechos manifestados en la queja y de acuerdo a los argumentos que presenta y aduzca la dependencia o entidad contratante, determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses conforme a las disposiciones de los ordenamientos objeto de análisis, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado (artículo 72, LAASSP y 90, LOPSRM).

La audiencia de conciliación, si se estima necesario, podrá realizarse en varias sesiones conforme a los días y horas que señale la Secretaría de Contraloría, sin embargo, el procedimiento conciliatorio no podrá ser mayor a sesenta días hábiles, contados partir de la fecha en que se haya celebrado la primera reunión.³⁸⁴

Es de fundamental importancia dentro del contexto de la conciliación que, “en cualquier tiempo las partes podrán manifestar su deseo de no continuar con el procedimiento de conciliación, señalando las razones que tengan para ello; en consecuencia, la Contraloría procederá a asentarlo en el acta correspondiente dando por concluido el procedimiento, dejando a salvo los derechos de las partes en términos del artículo 73 de la Ley (art. 80; RLAASSP y 227; RLOPSRM)”.

En el proceso de conciliación, de toda diligencia que se celebre, deberá levantarse acta circunstanciada, en la que deberán asentarse los resultados de las actuaciones.

En este contexto, cabe advertir que de acuerdo al artículo 81 del reglamento de la LAASSP, y el 228 del reglamento de la LOPSRM las audiencias de conciliación serán presididas por el servidor público que designe la Contraloría, que estará facultado para iniciar las sesiones; exponer los puntos comunes y de controversia; proporcionar la información normativa que regule los términos y condiciones contractuales; proponer acuerdos de conciliación; suspender o dar por terminada una sesión; citar a sesiones posteriores; así como para dictar todas las determinaciones que se requieran durante el desarrollo de las mismas. Al término de cada sesión se levantará acta circunstanciada, la cual será firmada por quienes intervengan en ella, la falta de firma de alguno de ellos no invalidará su contenido y efectos. En todos los casos se permitirá la presencia de un asesor por cada una de las partes.

En caso de que hubiera controversia entre los involucrados y se llegare a una conciliación, deberá celebrarse un convenio que obligará a las partes, y su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente; por otra parte, si no hay conciliación, los derechos de las partes, quedan a salvo, para que los hagan valer ante los Tribunales Federales.³⁸⁵

³⁸⁴ Artículo 72 de la *Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público* y 90 de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

³⁸⁵ *Ibidem* Artículo 73

En suma, de conformidad al artículo 82 del RLAASSP, y el numeral 229 del RLOPSRM, el procedimiento concluye con:

- I. La determinación de las partes de conciliar,
- II. La determinación de las partes, de no conciliar, y
- III. Desistimiento de la quejosa.

En el contexto cotidiano de la función pública se advierte un gran número de casos en donde el proceso de conciliación rara vez llega a buen término, toda vez que las partes durante el desarrollo de la audiencia conservan generalmente su postura original, obstaculizando con ello el propósito esencial de la conciliación, que es el de lograr el acuerdo de las partes, para eliminar el conflicto de intereses, que dio origen a la queja.

El logro de la conciliación se encuentra subordinado, por un lado al hecho de que los servidores públicos en la mayoría de las veces se predisponen a aceptar cualquier argumentación por parte del contratante, en virtud de que presumen, que de hacerlo, ello originaría una sanción por parte del órgano de control.

Los contratantes que arguyen por lo general negligencia y mala voluntad de los servidores públicos encargados de la contratación, quienes dicho sea de paso, generalmente no sustentan y documentan su postura, sino, que se limitan a acatar las indicaciones y argumentaciones que expone el jurídico de las dependencias y entidades, que por lo general, desconoce a fondo las causas reales, que motivaron la queja.

Enseguida se muestran los principales motivos que de acuerdo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dan lugar a la solicitud de juntas de conciliación y quejas, por infracciones a la normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

PRINCIPALES QUEJAS QUE DAN ORIGEN A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Conceptos y Motivos	
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	
Generales de cumplimiento	
-	Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.
Anticipo	
-	Atraso en la fecha de entrega.

- Reducción en los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases.

Contratación

- Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante.
- Cambios sustanciales de los bienes o de los servicios contratados con respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases.

Penas convencionales

- Aplicación injustificada.

Ajuste de precios

- Determinación infundada de improcedencia.
- Retraso en el pago.

Suspensión o rescisión

- Determinación injustificada.

Obras Públicas y Servicios Relacionados

Anticipos

- Atraso en la fecha de entrega.
- Reducción en los porcentajes de anticipo en relación con lo consignado en la convocatoria y en las bases.

Contratación

- Atraso en la firma del contrato por parte de la convocante.
- Sustanciales de los trabajos o de los servicios contratados, respecto a los mencionados en la convocatoria y en las bases.
- Diferencia con el modelo de contrato de la convocante contenido en las bases.

Inicio de los trabajos

- Falta de la disponibilidad del inmueble donde habrán de realizarse los trabajos.
- Negativa de prórroga, en igual plazo, de la fecha originalmente pactada para la terminación de los trabajos por falta de entrega de anticipo o disponibilidad del inmueble.

Estimación

- Pago en fecha posterior a la establecida.

- Negativa de aprobación por la residencia de supervisión de la contratante.
- Negativa de la contratante de pagar gastos financieros, en su caso.

Penas convencionales

- Aplicación injustificada.

Ajuste de costos

- Determinación infundada de improcedencia.
- Retraso en el pago.

Convenios

- La falta de celebración previa de los convenios modificatorios por plazo y/o monto.

Terminación anticipada

- La falta de pago de los trabajos ejecutados, así como de los gastos no recuperables.

Suspensión o rescisión

- Determinación injustificada.
- No otorgamiento del finiquito dentro del plazo establecido por la Ley.
- Negativa de pago de gastos no recuperables.

Terminación de los trabajos

- La falta de verificación dentro del plazo pactado en el contrato.

Entrega-recepción de los trabajos

- La falta de recepción de los trabajos dentro del plazo establecido en el contrato.

Finiquito

- El no llevar a cabo, en su caso, el finiquito de un contrato en los términos de Ley.