

Revista de Administración Pública



La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción

Juan Carlos García Durán*

Resumen. Se trata de un artículo que propone la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, como un primer paso para prevenir la corrupción, considerando que, aun contando con el Sistema Nacional Anticorrupción y una Ley General de Responsabilidades Administrativas, este flagelo no disminuye, sino al contrario se va incrementando.

Este artículo además de referirse a aspectos generales de la profesionalización de las personas que participan en contrataciones públicas, expone nueve razones por las cuales es necesario que para dichas personas la profesionalización en la materia se convierta en una política pública que combinada con la aplicación de la Ética Pública incremente el nivel de integridad de las personas servidoras públicas

* Licenciado en Derecho y Especialista en Compras Gubernamentales. Laboró 35 años en el Banco de México en áreas de recursos materiales y servicios de apoyo, así como en la ejecución, supervisión y coordinación de procedimientos de contratación en adquisiciones, arrendamientos y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como de enajenación de bienes muebles. Actualmente es docente en el Instituto Nacional Administración Pública y en el Instituto Hacendario del Estado de México en materias relacionadas con recursos materiales y contrataciones públicas.

que realizan o participan de cualquier forma ejecutando o supervisando procedimientos de contratación pública.

Palabras clave: Profesionalización, contrataciones públicas, ética pública, Sistema Nacional Anticorrupción, integridad de las personas servidoras públicas, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

The professionalization of public servants who participate in public procurement procedures, a first step to prevent corruption

Abstract. It's an article that proposes the professionalization of public servants who participate in public procurement procedures, as a first step to prevent corruption, considering that, even with the National Anticorruption System and a General Law of Administrative Responsibilities, this scourge it does not diminish, but on the contrary it increases.

This article in addition to referring to general aspects of the professionalization of people who participate in public procurement, exposes nine reasons why it's necessary for these people the professionalization in this matter, becomes a public policy that combined with the application of Public Ethics increases the level of integrity of public servants who perform or participate in any way executing or supervising public procurement procedures.

Keywords: Professionalization, public contracting, public ethics, National Anticorruption System, integrity of public servants, General Law of Administrative Responsibilities.

Fecha de recepción del artículo: 14-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

Introducción

La motivación para realizar un artículo que se refiera a la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, en especial adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública y servicios relacionados con la

misma, reside en la intención de transmitir a las personas que actualmente están inmersas en esta materia, así como a las que tengan interés en la misma, que para realizar procedimientos de contratación no es suficiente contar con nociones, ya que es necesario el conocimiento a fondo de las contrataciones públicas, así como la actualización y el estudio constante.

Desde luego tampoco iba a desperdiciar la oportunidad que me otorga el Instituto Nacional de Administración Pública de dirigirme con este artículo a las personas servidoras públicas, que en su lenguaje cotidiano están los términos: programas anuales, investigación de mercado, licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas, adjudicaciones directas, fraccionamiento, contratos, convenios, convocatorias, inconformidades, rescisiones administrativas, comité, proyectos, estimaciones, ajustes de costos, residente de obra, etcétera, es decir la jerga de las contrataciones públicas, al menos en adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en obras públicas y servicios relacionados con las mismas y decirles la importancia de su función y lo que representa para las áreas requirentes contar con los bienes y servicios oportunamente contratados, pero más importante es que la ciudadanía perciba y reciba servicios públicos de calidad, que se materializan con los bienes, servicios, arrendamientos y obras que ustedes contratan, con los procedimientos de contratación que realizan con la aplicación de las leyes ya sean federales, locales o municipales.

En esta oportunidad, de dirigirme a las personas servidoras públicas, en especial a las que tienen que ver con la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, es un imperativo darles a conocer las razones por las cuales es importante, entre otros aspectos, la profesionalización y cómo impacta la ausencia de la misma en la contratación pública.

Dicho lo anterior, en el desarrollo de este artículo, como servidores públicos que participen en procedimientos de contratación encontrarán en primer lugar, la importancia de la función de las contrataciones públicas en el contexto del Sistema General Anticorrupción, así como del cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De igual manera, en este artículo se podrá encontrar brevemente como los niveles de integridad en el servicio público, influyen en la percepción de la corrupción, y cada año la percepción de que nuestro país es de los más corruptos aumenta, por lo que se hace imprescindible la profesionalización de las personas servidoras públicas y porque es importante en especial para las que participan en procedimientos de contratación pública.

También en este artículo se exponen nueve razones, seguramente existen más, con las cuales se justifica la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en contrataciones públicas, así como las conclusiones correspondientes, en las cuales se podrá observar que un efecto de la profesionalización de la función será sin lugar a duda la dignificación de la actividad de las contrataciones públicas.

Reitero mi agradecimiento al Instituto de Administración Pública, A.C. por la oportunidad de colaborar en este esfuerzo, pero quedará satisfecho y con conocimiento de que cumplí con mi objetivos, si la lectura de este artículo lleva a las personas servidoras públicas a la reflexión, al análisis y a la decisión de tener un país en el cual la aplicación de los principios que rigen el servicio público, entre ellos, la honestidad y la integridad sean como la licitación pública, la regla general y no la excepción.

Las contrataciones públicas en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción y las responsabilidades administrativas

El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de acuerdo con lo señalado en el propio Decreto la primera entró en vigor al día siguiente de su publicación y la segunda al año siguiente, es decir, el 17 de julio de 2017.

Ambas leyes, contienen disposiciones que se refieren en lo general a las personas servidoras públicas, pero hacen mención especial a las que participan en procedimientos de contrataciones públicas. En ese sentido la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla la creación

de una Plataforma Digital Nacional que contará entre otros con un sistema en el que se encuentren todas las personas públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas y otro sistema de Información Pública en Contrataciones.

Por su parte la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla un régimen especial para las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas, en el cual se prevé que la Plataforma Digital a la que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción incluirá en un sistema específico, los nombres y adscripción de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos para contrataciones públicas, ya sea en la tramitación, atención y resolución para la adjudicación de un contrato, otorgamiento de una concesión, licencia, permiso o autorización y sus prórrogas, así como la enajenación de bienes muebles y aquellos que dictaminan en materia de avalúos, el cual será actualizado quincenalmente.

De acuerdo con la Ley citada los formatos y mecanismos para registrar la información serán determinados por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la información deberá ser puesta a disposición de todo público a través de un portal de Internet.

Además de los sistemas que contengan la información de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas y de Información Pública en Contrataciones, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que el Comité Coordinador expedirá el protocolo de actuación que deberá ser cumplido por las personas servidoras públicas inscritos en el sistema específico de la Plataforma digital nacional y, en su caso, aplicarán los formatos que se utilizarán para que los particulares formulen un manifiesto de vínculos o relaciones de negocios, personales o familiares, así como de posibles Conflictos de Interés, bajo el principio de máxima publicidad y en los términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia.

Si bien es cierto a la fecha el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción no ha expedido el mencionado protocolo de actuación en los términos que señala la Ley

General de Responsabilidades Administrativas, a la fecha se está aplicando el protocolo previsto en el Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015 y reformado el 19 de febrero de 2016 y el 28 de febrero de 2017. Pero es el caso que dicho Acuerdo así como sus reformas está fundamentado en los artículos 40 y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue abrogada con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a lo previsto en el séptimo párrafo del artículo Tercero transitorio del Decreto que expide esa ley.

Al respecto, la Secretaría de la Función Pública en respuesta a la solicitud de transparencia 0002700232517 de fecha 13 de septiembre de 2017, señala que la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses, se pronunció en el sentido de que el protocolo de actuación continúa vigente.

También la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé faltas administrativas graves en las que pueden incurrir las personas que participan en procedimientos de contrataciones públicas como la contratación indebida, la cual es responsable la persona servidora pública que autorice cualquier tipo de contratación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para realizar contrataciones con los entes públicos.

No obstante, lo previsto tanto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a casi tres años de entrada en vigor de la primera y dos años de la segunda, en principio no se encuentra la explicación ni las razones por las cuales nuestro país ocupa el lugar 138 de 180 en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2018.¹ Este índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en

1 <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes. Lo que se mide en este índice son aspectos como gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.

En la siguiente tabla, es posible observar que no obstante de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no existen avances en el combate y prevención de hechos de corrupción, incluso de acuerdo con la información disponible, la percepción de la corrupción ha ido en aumento, como se puede observar en la siguiente tabla:²

AÑO	PUNTUACIÓN	POSICIÓN
2016	30	123
2017	29	135
2018	28	138

Dicho lo anterior, si es el caso que la puntuación y posición en la que México se encuentra en el Ranking del Índice de Percepción de la Corrupción 2018, se debe a que uno de los aspectos que mide este índice, entre otros, son los niveles de integridad en el servicio público, es posible entonces plantear la hipótesis que es necesario reforzar ese principio en el servicio público y esto sólo es posible a través de la profesionalización de las personas servidoras públicas, en este caso concreto las que participan en contrataciones públicas.

Otro aspecto por el cual es necesaria la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación, viene a ser la recurrencia de las observaciones que realizan después de la revisión de cada cuenta pública los órganos de fiscalización y control, situación que pudiera evitarse contando entre

2 Elaboración propia con información de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion_ipc-2009-2017.pdf y <https://datosmacro.expansion.com/ipc>.

otros aspectos con conocimiento amplio en la materia de contrataciones.

Aspectos generales de la profesionalización de las personas que participan en las contrataciones públicas

Es importante señalar que de acuerdo con los expertos: “El sistema de profesionalización deberá conformarse por: Definición del catálogo de puestos. Implantación de un régimen escalafonario, el cual deberá contar como mínimo de los factores de preparación, eficiencia y antigüedad. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo. Disposiciones para que los servidores públicos desde su ingreso tengan los medios para su ascenso.”³

Incluso la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contempla Comités Técnicos de Profesionalización y Selección a instalarse en cada dependencia. En términos del artículo 72 de la dicha Ley, el Comité es el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Entendido que la profesionalización es un sistema, es importante entonces hacer la aclaración que, por los límites de extensión de este artículo, no nos enfocaremos al estudio de la profesionalización de las personas servidoras públicas, sino a la necesidad de que exista profesionalización de aquellas que participan en procedimientos de contratación como un primer paso para combatir la corrupción.

En ese sentido para efectos de este artículo, se deberá entender la profesionalización partiendo de su definición gramatical. “Dar carácter de profesión a una actividad.”⁴

- 3 Profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. México 2017. P. 27. <http://ipspcdms.edomex.gob.mx/acervo/resena.pdf>
- 4 Diccionario de la Lengua Española. <https://dle.rae.es/?id=UHzi4j5>

En un Informe de la Auditoría Superior de la Federación relativo a la fiscalización de los servicios civiles de carrera, al respecto de la profesionalización dice que la definición básica la propone Felice J. Levine. De acuerdo con esta autora, profesionalizar, en términos generales, significa:

“(...) el desarrollo de habilidades, identidades, normas y valores asociados con la formación de un grupo profesional. A través de este proceso, los reclutas (...) adquieren tanto el conocimiento sustantivo como las bases metodológicas de sus diferentes roles que les permiten funcionar como profesionales en sus campos. Además, la socialización profesional busca asegurar que el trabajo sea congruente con ciertos principios y prácticas.

Así, la profesionalización sería un proceso que, en principio: 1) atañe a personas con capacidades y conocimientos específicos; 2) implica la creación de reglas y procedimientos que, a su vez, hacen referencia a valores e identidades; 3) supone campos de acción específicos; y 4) involucra al menos un cierto sentido de responsabilidad y de compromiso. Sin embargo, esta primera aproximación no aborda las diferencias específicas que supone la profesionalización de la administración pública en particular.”⁵

Pero por qué precisamente es importante la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contrataciones públicas y no en la generalidad del servicio público. A continuación, enumeramos algunas de las razones de las muchas que existen.

Nueve razones por las cuales es necesaria la profesionalización de las personas que participan en las contrataciones públicas

Primera.- Resulta notoriamente evidente que una de las razones por las cuales la Ley General de Responsabilidades Administrativas contemplan un sistema específico y un protocolo de actuación para personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación, se deben a la percepción generalizada de la ciudadanía de que en las

5 Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006. Auditoría Superior de la Federación página 9. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>

compras de gobierno, ya sea adquisiciones, arrendamientos y servicios y mucho más en las obras públicas y servicios relacionados con las mismas existe un nicho de corrupción generalizada, la cual entre otras causas, tiene origen en la falta de conocimientos en la materia e improvisación de las personas que quedan a cargo de las unidades administrativas encargadas de las contrataciones públicas; desde luego existen honrosas excepciones.

Es así como de manera cotidiana a través de los diferentes medios de comunicación⁶ tenemos conocimiento de diversos hechos de corrupción, que se constituyen en situaciones contrarias a las leyes. Es así como en los últimos tres años los medios de comunicación a su manera han dado cuenta de hechos de corrupción notorios en las contrataciones públicas como la “Estafa Maestra” adquisición de medicamentos que además de que no fueron de la calidad requerida, fueron pagados con sobreprecio, obras públicas como el “Paso Express” en Cuernavaca y el “Tren Suburbano” de la Ciudad de México a Toluca” en los que la falta de planeación ocasionaron sobreprecios más allá de los permitidos por la ley en la materia.

Segunda.- Sin perjuicio de que existe la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual define al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, salvo excepciones, los nombramientos de las personas a cargo de las unidades administrativas que se hacen cargo de las contrataciones públicas deben su nombramiento al titular de la entidad o dependencia y no por su capacidad y conocimientos y mucho menos porque cuenten con experiencia para el desempeño de un puesto cuyas funciones requiere especialización y conocimiento profundo de la función.

6 Amparo Casar, señala que una búsqueda en Infolatina enseña que en 1996 la prensa mencionó la palabra corrupción en 502 notas. Para 2014 el número de menciones había crecido a 29,505. O sea, se pasó de 1.4 menciones por día a 81 o sea, un crecimiento de 5,777%. Mas recientemente, las redes sociales han hecho su parte. México: Anatomía de la Corrupción. CIDE-IMCO, versión digital página 5.
http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

Por supuesto el hecho de que el nombramiento de la persona se deba a diversos factores y no al mérito ni a la competencia propicia que la lealtad que en principio debería ser para el Estado, sea para el funcionario público al que se le debe el puesto propiciando desde luego intereses contrarios a la legalidad que rige el servicio público.

Tercera.- La falta de programas integrales actualizados de capacitación en la materia, en los cuales además de la enseñanza específica de las contrataciones públicas, las personas servidoras públicas adquieran conocimientos de ética en el servicio público, transparencia, archivo y resguardo de documentación, administración pública, planeación y programación, responsabilidades administrativas, mercadotecnia, así como todos aquellos temas conexos a las contrataciones públicas.

Lo anterior, adquiere singular importancia ya que la función de las contrataciones públicas es generosa en el sentido de que admite todas las profesiones, de esa manera, es común que la Administración Pública encontremos a cargo de las áreas contratantes: abogados, ingenieros, arquitectos, contadores públicos, administradores, médicos, comunicadores, etcétera, incluso personas sin profesión, aclarando desde luego que la ausencia de una profesión no significa que no se cuente con la capacidad para participar en contrataciones públicas.

Cuarta.- En los informes de la Auditoría Superior de la Federación es común encontrar observaciones relacionadas con las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en la obra públicas y servicios relacionados con las mismas, incluso en el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016⁷ la Auditoría Superior de la Federación incluye cinco Áreas Clave con Riesgo en el sector público que estima relevantes dentro de la operación del sector gubernamental mexicano y que, desde la perspectiva institucional, constituyen temas que presentan factores, de distinta índole, que propician recurrencia de observaciones de auditoría y que tienen un impacto económico y social considerable.

7 <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf> p. 45.

Para efectos de este artículo, se presenta la tabla elaborada por la Auditoría Superior de la Federación en donde se enlistan solo dos las Áreas Clave que son las que tienen relación con las contrataciones públicas.

Áreas Clave con Riesgo	Relevancia	Riesgo
Contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público	Las contrataciones que se pretendan realizar al amparo de dicho artículo están obligadas a cumplir con el artículo 134 constitucional, de tal manera que los recursos erogados se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Sin embargo, desde la Cuenta Pública 2012, la ASF ha señalado a estas contrataciones como un factor que pone en riesgo la adecuada utilización de los recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación al Erario • Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos • Discrecionalidad en la Toma de Decisiones
Obra pública	La importancia de las inversiones físicas radica en su contribución para generar condiciones adecuadas que propicien la actividad económica, así como para atender servicios básicos relacionados con salud, educación, agua potable y saneamiento. Cuando las obras públicas no se concluyen en los plazos convenidos y acorde con los montos originalmente contratados, se generan situaciones que impactan negativamente en el mejoramiento social y económico de la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación al Erario • Desfase entre Resultados Esperados y Obtenidos • Discrecionalidad en la Toma de Decisiones

Quinta.- El Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017⁸ arroja los siguientes resultados relacionados con las contrataciones públicas.

Es importante aclarar que se señalan únicamente los hallazgos y no en que dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o bien a en qué Poder de la Unión u Órgano Autónomo se encontraron, ya que el objetivo es únicamente señalar que recurrentemente en los informes de la Auditoría Superior de la Federación se encuentran las siguientes observaciones:

- Falta de soporte documental en los contratos.
- Contrataciones en las que se constató que no se cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ya que ninguno incluyó el documento del área requirente, la que recibió el bien o el servicio, ni del monto en pesos ejercido de cada contrato o pedido.
- Expedientes sin la justificación técnica requerida, que no cumplieron con la investigación de mercado y que carecen de: el anexo técnico, el oficio de invitación del subcomité revisor, la convocatoria, el acta del subcomité revisor, el oficio de invitación a actos de convocatoria, al acta de apertura, la documentación legal, la propuesta técnica, la propuesta económica, el acta de fallo, el oficio de notificación, y el de recepción de bienes; la solicitud de bienes o servicios; dictamen técnico del área, no existencia de bienes, la suficiencia presupuestal, o la fianza.
- No acreditación respecto a que el importe de cada operación no superara los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Proveedores a los que se les pagaron bienes y servicios que no se encuentran en los registros del Sistema de Administración Tributaria.
- Deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios para la atención de las necesidades.

8 https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf

- Falta de documentación justificativa y comprobatoria que acreditara los pagos realizados por la supuesta ejecución de los trabajos de empresas subcontratadas.
- Contravención a las disposiciones del artículo 1º, quinto párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y el artículo 4º de su Reglamento.
- Pagos injustificados a diversos proveedores subcontratados para la supuesta ejecución de los trabajos convenidos.
- Incumplimiento a las disposiciones legales y normativas aplicables en materia de adquisiciones.
- Subcontratación de empresas que no contaban con la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios contratados, por lo que la totalidad de los trabajos fueron realizados a través de terceros que subcontrataron sin la autorización.
- Falta de atribuciones y facultades jurídicas para celebrar contrataciones.
- Pagos indebidos.
- Movimientos bancarios atípicos, por medio de los cuales un proveedor realizó transferencias bancarias a un servidor público.
- Posible colusión de dos proveedores que participaron en diversos procedimientos de contratación, toda vez que el proveedor adjudicado obtuvo los bienes de otro, para finalmente venderlos con un costo mayor.
- Falta de estipulaciones en los contratos de montos, periodos de entrega, domicilio, los precios y cantidades mínimas y máximas de productos y bienes a entregar.
- Ausencia de verificación respecto a que los bienes cumplan con las especificaciones técnicas requeridas.
- Falta de elementos que demuestren que los precios sean razonables y aseguraran las mejoras condiciones.
- Sobreprecios en la adquisición de diversos materiales para la fabricación y mantenimiento de bienes de uso militar, derivado de una presunta colusión de dos empresas.
- Información falsa presentada por proveedores respecto al origen de los bienes.

- En contratos de obra pública falta de criterios para la integración de los conceptos no previstos en el catálogo original, incorrecta integración de precios unitarios y diferencia de volúmenes en los trabajos, pagos de obras que no cumplieron los objetivos del proyecto, y de refacciones no suministradas, deficiencias de calidad en la ejecución de diversos conceptos
- Adquisición de predios fuera del derecho de vía.
- Falta de contratación de seguros de equipos que además no son utilizados debido a que la obra no ha sido concluida.
- Falta de entrega de garantías.
- Promoción de amparos y cambios de domicilio fiscal para obstaculizar la labor de fiscalización.
- Pago por servicios sin la comprobación de que efectivamente se hayan prestado.
- Falta de registro de entradas de bienes adquiridos y simulaciones de adquisición de bienes muebles.
- Alteración de investigaciones de mercado.
- Pagos por mejoras, rehabilitaciones y mantenimiento de bienes que no son propiedad del Estado.
- Contrataciones entre entes del Estado sin la verificación de que se cuente con la con la capacidad técnica, material y humana para ejecutar de manera directa la obra.
- Ejecución de trabajos con sobre costos ya que los costos propuestos no estuvieron dentro de los valores de mercado.
- Autorización de precios fuera del del catálogo de conceptos original.
- Identificación de personas que no son servidores públicos, pero que se ostentaron como miembros del Comité de adquisiciones y participaron en un proceso la Licitación Pública y firmaron las actas de Junta de Aclaraciones y de Notificación de Fallo.

Sexta.- En el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017⁹ en el cual la Auditoría Superior de la Federación revisa el proceso de supervisión que realiza la Secretaría de la Función

9 https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0121_a.pdf

Pública a los auditores externos en las auditorías del Sector Paraestatal Federal y el seguimiento a las observaciones y recomendaciones sobre el proceso de elaboración de información financiera individual, para la integración de los estados financieros consolidados del Gobierno Federal, se encuentra el dictamen emitido el 18 de octubre de 2018, en el que se señala lo siguiente:

1. Las acciones realizadas por la SFP en materia de control interno y evaluación de la gestión, reportan que el 84.6% de las observaciones son recurrentes...
2. Los “Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica” requieren ser adecuados y actualizados, en tanto se consolida el Sistema Nacional Anticorrupción.”¹⁰

En cuanto a las principales observaciones en la muestra de entidades revisadas y que se relacionan con el tema que nos ocupa, se encuentran las siguientes:

- En Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios: Incumplimientos contractuales; inadecuado control en la adquisición y distribución de bienes y servicios; licitación, adjudicación y contratación indebida de bienes y servicios; pagos indebidos en la adquisición de bienes y servicios.
- En Almacenes e Inventarios de Bienes de Consumo: Diferencias entre el inventario físico y registros de almacén; inexistencia o deficiente control en las entradas y salidas del almacén.
- Obra Pública: Pagos en exceso de estimaciones por ajuste de costos; pago de obra no ejecutada o realizada fuera de contrato; obra realizada sin ajustarse a las especificaciones convenidas; inexistencia de expedientes o expedientes mal integrado e inadecuada planeación y programación de la obra.

Desde luego todas las observaciones respecto a la materia de las contrataciones públicas que se encuentran en los informes de la Auditoría Superior de la Federación de la

10 Ídem página 20.

Cuenta Pública corresponden a una muestra específica de entes auditados, pero es importante no perder de vista que el órgano fiscalizador señala que las observaciones son recurrentes, luego entonces existe la posibilidad y por supuesto no es remoto que la situaciones que se plasman en las observaciones se den también en la mayoría de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las de las Entidades Federativas y en los Municipios y Alcaldías del país.

Tomemos en cuenta que existen 20 dependencias y 200 entidades de la Administración Pública Federal, 32 Entidades Federativas cada una con sus dependencias y entidades y 2,456¹¹ municipios, incluidas las 16 alcaldías de la Ciudad de México, también hay que agregar a las empresas productivas del Estado, a los organismos autónomos; Poderes Legislativo y Judicial y en todos se realizan contrataciones públicas.

En el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obras públicas y servicios relacionados con las mismas, CompraNet están registradas 5,469¹² unidades compradoras de la Administración Pública Federal y Gobiernos locales. En este sistema no se incluyen las unidades administrativas que realizan procedimientos de contratación pública de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las empresas productivas del Estado.

Séptima.— En el documento denominado “OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública” se reconoce que una contratación pública eficiente y eficaz de bienes, servicios y obras es fundamental para el logro de los objetivos principales de la gestión pública, incluida la inversión en infraestructuras y la prestación a los ciudadanos de servicios esenciales; que la contratación pública es un ámbito clave de la actividad económica de las administraciones públicas, que está particularmente expuesto a la mala gestión, el fraude y la corrupción; y que toda medida que se aplique en aras del buen gobierno y

11 <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/>

12 <https://sites.google.com/site/cnetuc/directorio>

la integridad en la contratación pública contribuye a una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos y, por ende, del dinero aportado por los contribuyentes;¹³

Ante dichos reconocimientos en el mencionado documento se encuentra una propuesta del Comité de gobernanza pública, en colaboración con el Comité de Competencia y el Grupo de Trabajo sobre la corrupción en transacciones comerciales internacionales, y en consulta con otros comités competentes en lo que se refiere a la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública se:

“IX. RECOMIENDA que los Adherentes dispongan de un personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i. **Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica, para lo que les proporcionan herramientas específicas y periódicamente actualizadas**, disponiendo, por ejemplo, de unos empleados suficientes en número y con las capacidades adecuadas, reconociendo la contratación pública como una profesión en sí misma, proporcionando formación periódica y las oportunas titulaciones, estableciendo unas normas de integridad para los profesionales de la contratación pública y disponiendo de una unidad o equipo que analice la información en materia de contratación pública y realice un seguimiento del desempeño del sistema.
- ii. **Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito**, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en

13 <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> páginas 5-6

el procedimiento de contratación pública, y promoviendo en las esferas nacional e internacional las buenas prácticas para los sistemas de carrera profesional al objeto de mejorar el rendimiento de estos empleados.

iii. Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades, think tanks (son laboratorios de ideas, institutos de investigación, gabinetes estratégicos, centros de pensamientos o centros de reflexión) **o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.** Deberá hacerse uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en tanto en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.¹⁴

Octava.- En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, está plasmado el siguiente objetivo: **1.8 Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad.** Se señala en el Plan Nacional de Desarrollo citado que: “Para lograr este objetivo fundamental, el Gobierno de México se compromete a generar las capacidades institucionales necesarias para combatir frontalmente las causas de la corrupción, a través de mecanismos de combate directo, sanción y desincentivos, detección de ineficiencia en el manejo de recursos públicos, vigilancia constante de las contrataciones públicas y rendición de cuentas, particularmente de los programas sociales destinados al bienestar de la población. También se combatirá la impunidad aplicando puntualmente el marco normativo.

Además, se llevarán a cabo medidas para garantizar la honestidad, la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como para fomentar la profesionalización de los servidores públicos con perspectiva de género, enfocar sus funciones al cumplimiento de metas

14 Ídem página 11.

y objetivos y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para hacer más eficientes, austeras y transparentes las acciones del Gobierno de México.¹⁵

Relacionado con el tema que nos ocupa, para cumplir con el objetivo de mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad, se señala en el Plan citado se señalan las siguientes estrategias:

“1.8.7 Promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos que permitan impulsar la mejora continua y el desempeño orientado a resultados; evaluar el desempeño de los programas y políticas públicas; implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como fomentar la simplificación administrativa y la democratización de las tecnologías de la información y comunicaciones.

1.8.8 Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos, así como su sensibilización y capacitación sobre el marco de derechos humanos y las perspectivas de género, interculturalidad y no discriminación.”¹⁶

Es evidente que, en el Plan Nacional de Desarrollo, por su naturaleza se dice el qué, pero no el cómo se va a implementar un sistema abierto y transparente en materia de obras y adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, ni tampoco como se va a promover la ética y la integridad entre las y los servidores públicos.

Vale la pena comentar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 en el anexo 20¹⁷ se presupuestó un monto de \$10,400,860,344 (sic), etiquetados como recursos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos.

15 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5266, martes 30 de abril de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> páginas 72-73.

16 Ibidem página 75.

17 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>

Para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no está contemplado monto alguno para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Al respecto existe presupuesto en diversos anexos etiquetado como “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno” por lo que pareciera que al menos si existen recursos económicos para el sistema de contrataciones públicas y para promover la ética y la integridad de las personas servidoras públicas a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo.

Novena.— La necesidad ineludible de que la profesionalización de las personas servidoras públicas que participen en procedimientos de contratación pública, incluya que cuenten con un perfil ético adecuado y acorde a la función que implica la relación con particulares y la autorización para erogar recursos públicos, pero sobre todo que su actuación sea dentro de la legalidad y con el uso adecuado de instrumentos éticos.

Se trata de personas servidoras públicas cuya integridad y calidad moral les permita decir no al superior jerárquico que le solicite dirigir hacia determinada persona una licitación pública, o realizar invitación a cuando menos tres personas con licitantes coludidos o bien una adjudicación directa en la que no se acredita el supuesto de excepción de la regla general.

Para justificar esta razón y por tratarse de un tema de Ética pública resulta indispensable recurrir a los expertos en la materia, ya que sólo a través de ellos es posible entender la importancia de que las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación cuenten con perfil ético.

El Doctor Oscar Diego Bautista, en cuanto a las cualidades básicas del perfil del servidor público, citando a Aristóteles, nos dice que: “La ética es el filtro que impide que individuos sin valores, lleguen a la política. Señala que cuando estos asumen el poder, al no haber elementos que les contengan en su actuar, pueden realizar no sólo actos negativos, sino bestiales. De ahí que dar poder a una persona sin valores éticos es una irresponsabilidad. Para este autor, quienes

aspiran al servicio público deben ser virtuosos. Al respecto escribió:

Prestar un servicio público es tarea de los hombres buenos.

El hombre virtuoso merece justamente gobernar porque es el mejor, no obstante, dos hombres buenos son mejor que uno.

Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo.

Será bueno también conceder el acceso al gobierno (...) haciendo una selección de personas de mérito, tanto entre los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella.

Hay tres cualidades que debe poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto y la tercera virtud y justicia.

Es al parecer algo imposible que esté bien gobernado un Estado cuando está en manos, no de los mejores, sino de los peores y, análogamente que un Estado no bien gobernado esté en manos de los mejores.¹⁸

Por su parte, el Doctor Edgar Espinal Betanzo refiriéndose a las características más importantes de los griegos, pero que es aplicable a nuestra realidad actual apunta que: “El interés por la política y por ende la voluntad porque los hombres más virtuosos y capacitados ocupen algún cargo. Incluso ese interés se expresó en la estructura del gobierno, ya que desde los cargos políticos hasta los administrativos eran delegados a la comunidad.¹⁹

Concluye el Doctor Espinal Betanzo que: “La principal característica que debía prevalecer en todos los casos donde se ejerciera algún cargo público, era la virtud. De Igual modo, una de las principales actividades de la polis es la promoción y la educación de la virtud en los hombres.”²⁰

18 Oscar Diego Bautista “Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos”. Colección de Cuadernos para Prevenir y Controlar la Corrupción cuaderno 6. Poder Legislativo del Estado de México. México 2017 página 25.

19 Edgar Espinal Betanzo. Griegos: el nacimiento de la ética pública. Universidad de Guanajuato, México 2018, página 95.

20 Ibidem., página 96.

Para reforzar la justificación en el sentido de porque la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública, cuenten con un perfil ético, es necesario y desde luego oportuno citar nuevamente al Doctor Oscar Diego el cual realiza las siguientes reflexiones muy interesantes: “Mediante un perfil ético adecuado, basado en una sana filosofía acompañada de valores, es posible rescatar, revitalizar y fortalecer el bien interno o alma del servidor público, rescatar su dignidad. La atención debida en el proceso de implementación del perfil público deseable del servidor público brindaría la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que solo anhelan estar en el poder. De seguir omitiendo el perfil ético en los gobiernos y administraciones públicas, seguiremos dando cobijo a los codiciosos y avaros en el gobierno. En consecuencia, las prácticas corruptas seguirán en ascenso...”²¹

Las nueve razones anteriores, en la opinión de quien esto escribe son motivos suficientes para pugnar por la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública y desde luego que dicha profesionalización se constituya en el primer paso para prevenir la corrupción en esa materia, por lo que es posible que derivado de lo que se expone estemos en posibilidad de formular las correspondientes conclusiones.

Conclusiones

Es indubitable que la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación constituye uno de los pasos firmes para prevenir y combatir la corrupción, ya que el conocimiento integral, profundo y sistemático de la materia, en la cual se exija un perfil ético adecuado incluso comprobable con pruebas efectivas de confianza, garantizará al Estado que la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la adjudicación de la obra pública asegure al Estado las mejores condiciones, cumpliéndose

21 “Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos” Op. Cit. páginas 27-28.

cabalmente con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

La profesionalización entendida en su acepción gramatical que es dar el carácter de profesión a una actividad es imprescindible ya que permitirá entre otros aspectos que las contrataciones públicas obedezcan específicamente a las necesidades de del Estado y no a factores políticos u otras causas ajenas que correspondan a intereses particulares y no a los del Estado.

Como efectos inmediatos de la profesionalización se abre la posibilidad de que disminuya la recurrencia de las observaciones de los órganos fiscalizadores y de control, ya que, con el conocimiento a fondo de la materia, las personas servidoras públicas que participan en contrataciones públicas estarán en posibilidad de ejecutar los procedimientos de contratación con oportunidad y la planeación debida.

Siendo la profesionalización el primer paso para prevenir la corrupción, seguramente dignificará la función de las contrataciones públicas y propiciará un sentido de pertenencia a la función, de tal manera que pertenecer a las unidades administrativas responsables de los procedimientos de contratación o áreas contratantes como se les conoce comúnmente sea un honor, porque en las mismas se encuentran personas integras y honestas que responden a la confianza de los ciudadanos que pagan sus salarios, que conocen la función porque estudian y se actualizan en la materia constantemente y sobre todo porque privilegian los intereses del Estado sobre los propios garantizando en cada contratación las mejores condiciones.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2006) **“Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006”**. México. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/Separata2.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación (2017) **“Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016”**. México.

- <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación (2017) **“Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017”**. México. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0121_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (2019) **“Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017”**. México. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf
- Cámara de Diputados. **“Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”**. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5266, martes 30 de abril de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados. **Leyes Federales Vigentes**. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm
- Cámara de Diputados. **Leyes Federales Abrogadas a partir de mayo de 2004**. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>
- Amparo Casar, María. (2015) **“Anatomía de la Corrupción”**. CIDE-IMCO. México. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Diccionario de la Lengua Española Online (2018). Edición del Tricentenario <https://dle.rae.es/?w=diccionario>
- Diego Bautista, Oscar. (2017) **“Perfil Ético en la Profesionalización de los Servidores Públicos”**. Colección de Cuadernos para Prevenir y Controlar la Corrupción cuaderno 6. Poder Legislativo del Estado de México. México.
- Espinal Betanzo Edgar. (2018) **“Griegos: el nacimiento de la ética pública”**. Universidad de Guanajuato, México. [Expansion/Datos macro.com. Online. https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion](https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion)
- Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. (2017) **“Profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México”**. México <http://ipspcdms.edomex.gob.mx/acervo/resena.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) **“Recomendación del Consejo**

sobre Contratación Pública” <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obras públicas y servicios relacionados con las mismas CompraNet. Directorio de Unidades Compradoras. <https://sites.google.com/site/cnetuc/directorio>

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, última reforma del 9 de enero de 2016.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016.

Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016, última reforma del 12 de abril de 2019.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.