



**EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS DE MÉXICO  
METODOLOGÍA MAPS-OECD**

***ANEXO***  
**EVALUACIÓN ESPECÍFICA**

**PILAR IV:**  
**RENDICIÓN DE CUENTAS, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA**

**Diciembre 2018**

# Contenidos

1. Introducción .....	3
2. Evaluación Específica Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia .....	4
Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.....	4
<b>Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo.....</b>	4
<b>Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público .....</b>	7
<b>Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil.....</b>	8
Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.....	9
<b>Subindicador 12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control.....</b>	10
<b>Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública .....</b>	15
<b>Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones.....</b>	18
<b>Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación.....</b>	20
Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes.....	22
<b>Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones.....</b>	22
<b>Subindicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones .....</b>	25
<b>Subindicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones .....</b>	29
Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.....	32
<b>Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones .....</b>	32
<b>Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación ....</b>	36
<b>Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley .....</b>	37
<b>Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad.....</b>	40
<b>Subindicador 14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación .....</b>	44
<b>Subindicador 14(f) - Mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética .....</b>	47
<b>Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera.....</b>	49
3. Anexo.....	52

# 1. Introducción

En este anexo se presenta una evaluación específica del Sistema de Compras y Contratación Pública de México correspondiente a los indicadores del Pilar IV: Rendición de Cuentas, Integridad y Transparencia, de la metodología MAPS.

Es importante tener presente que esta es principalmente una evaluación representativa del Gobierno Federal para sus compras y contrataciones de bienes, servicios y obras, dentro del alcance de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSR). Éste es un sistema similar para todas las entidades de la administración pública centralizada y descentralizada sujetas a esta normativa<sup>1</sup>, por lo que puede evaluarse en su conjunto.

Para el caso de las entidades autónomas y federativas, las conclusiones son sólo parciales, puesto que participaron en la evaluación sólo una muestra de dependencias (ver listado en anexo). Además, son todos sistemas independientes entre sí, no necesariamente comparables, por lo que en general no es posible elaborar un análisis en común con el resto del sistema federal mexicano.

Esquemáticamente, se presenta en primer lugar una descripción -transcripción de la metodología MAPS- de cada indicador del Pilar de Evaluación correspondiente, con los criterios para evaluar su cumplimiento, junto a un cuadro de resultado general del diagnóstico, indicando el cumplimiento o no de las prácticas descritas, las brechas identificadas, propuestas de mejora y banderas rojas. Posteriormente, se entrega un análisis de la fundamentación del diagnóstico para el gobierno federal.

La información de entidades federativas y autónomas para este pilar fue sistematizada en un esquema distinto, dado que los reportes enviados corresponden a una autoevaluación enviada por la muestra de dependencias participantes y fueron muy diversos entre sí. En la siguiente liga se encuentra la sistematización de dichos reportes: <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1D-Fx4WBtCY8RuSYnsIE4o45KKbVhhFro>.

---

<sup>1</sup> Entidades federativas y municipios adscriben al sistema federal siempre y cuando ejerzan recursos con cargo total o parcial a recursos federales, pero la mayoría de sus procesos de contratación se rigen por sus propias normas y prácticas. En consecuencia, no puede considerarse son parte del sistema federal y requieren una evaluación específica.

## 2. Evaluación Específica Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia

Este Pilar incluye los cuatro indicadores que se consideran necesarios para que un sistema opere con integridad, tenga controles adecuados que respalden la implementación del sistema en conformidad con el marco legal y regulatorio y que tenga las medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema. También, abarca aspectos importantes del sistema de contratación, como las partes interesadas, incluida la sociedad civil, como parte del sistema de control. Este pilar considera aspectos del sistema de contratación y del entorno de gobernabilidad y apunta a asegurar que se encuentren debidamente definidos y estructurados para contribuir a la integridad y transparencia.

**Indicador 11. La transparencia y el compromiso de la sociedad civil fortalecen la integridad en la contratación pública.**

La sociedad civil, al actuar como salvaguardia contra el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, puede ayudar a que la contratación pública sea más competitiva y equitativa, mejorando el cumplimiento del contrato y asegurando los resultados. Los gobiernos están empoderando cada vez más al público para que comprenda y monitoree la contratación pública. Este indicador evalúa dos mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en el proceso de contratación pública: *i)* la divulgación de información y *ii)* el compromiso directo a través de la participación, el monitoreo y la supervisión. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

### **Subindicador 11(a) - Un entorno propicio para la consulta pública y el monitoreo**

#### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa lo siguiente: *i)* si se sigue un proceso transparente y de consulta cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, *ii)* si hay establecidos programas para mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar la contratación pública participativa, y *iii)* si hay establecidos mecanismos eficientes de retroalimentación de reparación para asuntos relacionados con la contratación pública.

Subindicador 11(a): Criterios de evaluación

- (a) Cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, se sigue un proceso transparente de consulta.
- (b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.

(c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.

*Criterio a) Cuando se formulan cambios para el sistema de contratación pública, se sigue un proceso transparente de consulta.*

Los cambios en el sistema de contrataciones públicas se ven reflejados en el marco jurídico que regula a las mismas. En México desde el año 2000 se cuenta con un proceso, regulado por la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, para realizar modificaciones a cualquier ordenamiento jurídico, el cual implica difundir públicamente los anteproyectos correspondientes, recabar y analizar las propuestas de cualquier interesado, así como difundir cuáles son aceptadas y cuáles no, señalando las razones de ello.

Los anteproyectos que se están elaborando de reformas de los *Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, deben seguir dicho proceso. Adicionalmente, durante 2016 se han sostenido reuniones con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, interesados en el tema a fin de recabar y analizar sus propuestas de modificación a dichos reglamentos.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio, la normativa carece de metodologías y mecanismos para asegurar la transparencia e involucramiento de la Sociedad civil estos cambios. Muchas instituciones le dan cumplimiento al publicar en un sitio web la reforma al sistema sin la obligación de dar respuesta a los cuestionamientos planteados por la sociedad civil o cámaras de comercio. Presenta debilidades en la difusión de los proyectos de modificación, de tal manera que todos los interesados puedan realizar las aportaciones que consideren pertinentes. La no existencia de estas metodologías y mecanismos, el desempeño de los trabajos y sus resultados pueden estar condicionados a la definición que le otorgan los convocantes y, por ende, no alcanzar las expectativas de los interesados.

*Criterio b) Hay establecidos programas para crear capacidades para que las partes interesadas relevantes comprendan, monitoreen y mejoren la contratación pública.*

La Administración Pública Federal ha trabajado en diversos proyectos que dan voz a diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, por ejemplo:

- Establecimiento y cumplimiento de compromisos en el marco de la Alianza para un Gobierno Abierto (Compras Inteligentes y Compras Abiertas).
- Promoción de la figura de Testigos Sociales
- Creación del Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas que emitió recomendaciones de mejora a CompraNet para implementarse en el corto, mediano y largo plazos.
- Programa de capacitación para el uso de CompraNet.

Sin embargo, no hay o no se conocen programas específicos de capacitación o entrenamiento para crear capacidades técnicas entre actores interesados, ya sea sociedad civil u organismos empresariales, en conocer, monitorear y mejorar la contratación pública.

*Criterio c) Existe amplia evidencia de que el gobierno toma en consideración los aportes, comentarios y retroalimentación que recibe de parte de la sociedad civil.*

En el marco del compromiso de la Alianza para un Gobierno Abierto la Secretaría de la Función Pública (SFP), en colaboración con Transparencia Mexicana A.C., el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. y el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., diseñó el Mecanismo de evaluación sobre el desempeño en los procedimientos de contratación y de pago de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y seguimiento de resultados. Es una herramienta de medición que se utiliza para conocer la experiencia de proveedores y contratistas en torno al desempeño de los entes públicos federales en los procedimientos de contratación y pago.

Asimismo, en el marco del compromiso denominado “Compras Abiertas”, se incorporó a CompraNet, conforme a los principios de Gobierno Abierto, información que representa interés social y que, de conformidad con los avances tecnológicos y la normatividad aplicable. Entre ella se encuentra: Definir los nuevos elementos de información a través de CompraNet; implementar un programa piloto para la incorporación de nuevos elementos de información a difundirse a través de CompraNet.; implementar las funcionalidades de CompraNet para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) incorporen los nuevos elementos de información.

Por otra parte, en 2015 la Unidad de Políticas de Contrataciones Públicas de la SFP implementó funcionalidades que consensuó con los representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil para difundir la información de consulta pública para los apartados: Programas anuales, procedimientos de contratación, contratos, y proveedores y contratistas.

Se creó El Grupo de Trabajo Plural en Compras Públicas, integrado por la OCDE, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y servidores públicos de las instituciones vinculadas al tema de contrataciones, con la finalidad de incidir en la modernización de CompraNet. Como resultado se emitió el “Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: rediseñando CompraNet de manera incluyente”, el cual incluye 34 recomendaciones ordenadas en tres plazos de implementación escalonada (corto: 1 año / mediano: 3 años / largo plazo: 10 años).

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio, se percibe inconformidad por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la participación y su involucramiento en los proyectos para mejorar el sistema de compras, así como en el grado de aceptación, por parte del Gobierno, de sus propuestas y aportes.

#### Encuesta Compradores Federales

Por favor evalúe la apertura y colaboración entre el Gobierno Federal y el Sector Empresarial para identificar problemas y soluciones en el sistema de compras y contrataciones públicas, indicando la afirmación

	Respuestas
El Gobierno Federal ha sido muy abierto y colaborativo con el sector privado para identificar problemas y soluciones del sistema de compras públicas.	51.22%
El <b>Gobierno Federal poco abiertos y colaborativos</b> con el sector privado para identificar problemas y soluciones del sistema de compras públicas.	48.78%

## Subindicador 11(b) - Acceso adecuado y oportuno a la información por parte del público

### ***Práctica requerida a evaluar:***

El derecho del público a acceder a la información se ha integrado plenamente en el sistema de indicadores MAPS. En particular, en los subindicadores que se mencionan a continuación, se han destacado los siguientes aspectos:

- Las leyes, reglamentos y políticas que rigen la contratación pública se publican y son fácilmente accesibles al público sin costo alguno (subindicador 1(a));
- Todas las partes interesadas tienen acceso a un grado de transparencia suficiente y oportuno en cada fase del proceso de contratación pública en relación con ciertas prácticas de contratación (de conformidad con las disposiciones legales que protegen información sensible) y acceso a otra información que sea relevante para promover la competencia y la transparencia (referirse al subindicador 7(a));
- El libre acceso a esta información se proporciona preferiblemente a través de un portal en línea centralizado y estándares de datos abiertos (subindicador 7 (a)).

Los evaluadores deben revisar los indicadores referenciados anteriormente para concluir si los requisitos multifacéticos, evaluados por separado en combinación con las prácticas reales de contratación identificadas en el resultado del país, resultan en un cuadro concluyente y coherente en términos de la divulgación adecuada. La información divulgada debe promover una comprensión significativa de la materia como condición previa para la participación efectiva. Este subindicador evalúa si, en general, la cantidad y la naturaleza de la transparencia y la información disponible apoyan la integridad de la contratación pública, incluyendo la visibilidad del flujo de fondos públicos.

Subindicador 11(b): Criterios de evaluación

(a) Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente.

*Criterio a) Los requisitos de información en combinación con las prácticas existentes aseguran que todas las partes interesadas tengan el mismo grado de transparencia e información adecuada y oportuna como requisito previo para una participación eficiente.*

De acuerdo con la consulta a organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio, CompraNet está diseñada para ser una herramienta meramente transaccional entre el Estado y los privados. No contempla mecanismos de involucramiento más allá de la publicación de ciertos datos relevantes al público. Considerando lo anterior, el diseño, la implementación y los mecanismos de mejora deben partir de que la información y CompraNet son empleados por sujetos con diversos objetivos y para todos ellos, la información deber ser útil y accesible. Esto podrá ser analizado a través de procesos de opinión del servicio que debe realizarse a todos los

tipos de usuarios, en los que puedan expresar su opinión al respecto. Además, deben realizarse auditorías específicas al sistema y revisiones periódicas con el objetivo de evaluar su accesibilidad y la satisfacción de los usuarios.

### **Subindicador 11(c) - Participación directa de la sociedad civil**

#### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa el grado en que i) las leyes, reglamentos y políticas permiten la participación de los ciudadanos en términos de la consulta, la observación y el seguimiento, y ii) si el gobierno promueve y crea oportunidades para la consulta pública y el monitoreo de la contratación pública.

El marco legal y regulatorio podría establecer la obligación o una oportunidad para que el gobierno consulte al público en el proceso de planificación, por ejemplo, antes de contrataciones de gran escala o delicadas desde el punto de vista ambiental o social. En algunos países, en condiciones claramente especificadas y sujetas a la firma de una declaración de confidencialidad, los ciudadanos tienen permitido o son alentados a actuar como observadores en los procesos de contratación. Los ciudadanos también podrían ser autorizados a participar oficialmente en el monitoreo del cumplimiento y de la finalización del contrato, por ejemplo, mediante la aplicación de técnicas innovadoras, como el geo-etiquetado, o en el contexto de las auditorías sociales. El evaluador deberá describir en detalle los derechos y condiciones estipulados en la ley.

Los evaluadores deben considerar la evidencia proveniente de la revisión de las prácticas de contratación (indicador 9) al estimar los criterios de evaluación (b) que se exponen debajo.

#### Subindicador 11(c): Criterios de selección

(a) El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de contratación, según corresponda:

- Fase de planificación (consulta)
- Apertura de ofertas/propuestas (observación)
- Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con las leyes locales
- Gestión y ejecución de contratos (monitoreo)

(b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.

*Criterio a) El marco legal/regulatorio y de políticas habilita a los ciudadanos a participar durante las siguientes fases de un proceso de contratación, según corresponda:*

- Fase de planificación (consulta)
- Apertura de ofertas/propuestas (observación)



- Evaluación y adjudicación de contratos (observación), cuando corresponda de acuerdo con las leyes locales.
- Gestión y ejecución de contratos (monitoreo).

*Tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas* prevén que a los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

Sin embargo, los ciudadanos no están habilitados para participar en los procesos de planeación, ni la gestión y ejecución de los contratos.

También, se contempla la participación de Testigos Sociales pero restringida a las etapas de licitación y adjudicación. Solo se contempla su participación de forma obligatoria cuando los contratos superen cierto monto. En algunos casos, estas figuras han sido cuestionadas y discutidas por tener, en ocasiones, conflictos de interés, así como por incumplir buenas prácticas recomendadas para ser un mecanismo de validación externa efectivo y con alto impacto.

*Criterio b) Existe amplia evidencia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de contratación, a través de la consulta, la observación y el monitoreo.*

Pese a que las disposiciones previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como que la información contenida en CompraNet es de acceso público, no se cuenta con un registro sobre la participación directa de los ciudadanos.

Asimismo, en el caso de la consulta, no existe jurídicamente este instrumento. En el caso de la observación y monitoreo, la figura del Testigo Social es la única con la que se puede evidenciar una participación directa. No obstante, su involucramiento es muy limitado, porque solo está contemplado ante contrataciones que superan los cinco millones de días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México y no se asignan de manera aleatoria, por lo que el grueso de los procedimientos de contratación que realiza el Gobierno Federal queda fuera de la participación directa de la sociedad civil.

## Indicador 12. El país tiene sistemas efectivos de control y auditoría.

El objetivo de este indicador es determinar la calidad, la confiabilidad y la oportunidad de los controles internos y externos. Del mismo modo, debe revisarse la efectividad de los controles. A los efectos de este indicador, “efectividad” se refiere a la conveniencia y rigurosidad de la aplicación de las recomendaciones de los auditores. Además de contar con sus propios hallazgos, los evaluadores deben contar con las más recientes evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) y otros análisis que puedan estar disponibles. Este indicador tiene cuatro subindicadores (a-d) que deben evaluarse.

## Subindicador 12 (a) - Marco legal, organización y procedimientos del sistema de control

### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa i) si las leyes y reglamentos del país prevén un marco de control integral, ii) si las instituciones, las políticas y los procedimientos que se definen en la ley están establecidos y funcionan, y iii) si el marco de control existente cubre de forma adecuada las operaciones de la contratación pública.

La legislación nacional establece cuáles son las dependencias responsables del control de la función de contratación. A pesar de que no existe un modelo universal, es importante que existan principios básicos de supervisión y control dentro del marco legal y regulatorio del país, y que se apliquen globalmente. Este subindicador analiza la estructura institucional del marco de control para evaluar la existencia de un marco de control que funcione para la contratación pública. Los siguientes son elementos clave de un marco de control operativo:

i) Deben existir disposiciones para establecer procedimientos de control interno y de gestión centrados en pesos y contrapesos para procesar las transacciones de contratación, los controles de pago y controles de los compromisos de gasto. Los controles de compromiso de gasto aseguran que las obligaciones de pago de la entidad adjudicadora derivadas de los contratos se mantengan dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias, y los controles de pago.

ii) La retroalimentación acerca de la idoneidad y eficiencia de los sistemas de control interno, brindada a la administración de manera regular y adecuada, se proporciona a través de una función de auditoría interna (o una institución de auditoría interna). Entre otras cosas, esta función examina la fiabilidad e integridad de la información financiera y operativa, la eficacia y eficiencia de las operaciones y programas, y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos.

iii) Se requiere una auditoría externa de buena calidad para garantizar la rendición de cuentas y generar transparencia en el uso de los fondos públicos. La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) debe ser independiente del Poder Ejecutivo, y su mandato debería permitir que la EFS lleve a cabo una amplia gama de actividades de auditoría, específicamente auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño. La adhesión a las normas internacionales de auditoría debe garantizar un enfoque en temas significativos y sistémicos de la PFM en los informes, así como también, entre otras cosas, proporcionar una opinión sobre el funcionamiento de los sistemas de control interno y contrataciones.

iv) Los sistemas de auditoría interna y de control interno ayudan a los auditores externos y permiten utilizar técnicas de auditoría del desempeño que se centran en la eficiencia y la aplicación de procedimientos de control interno en lugar de dirigirse a las acciones de contratación individuales.

v) Los órganos legales deben revisar y actuar sobre los hallazgos de la EFS.

El evaluador debe verificar que las instituciones, las políticas y los procedimientos definidos en la ley se encuentren establecidos y en funcionamiento. La evaluación debe determinar si el marco de controles existente presta suficiente atención a la contratación pública, por ejemplo, al abordar las auditorías de contrataciones especializadas.

Subindicador 12(a): Criterios de evaluación

El sistema del país contempla:

- (a) Leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.
- (b) Mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de la contratación, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de contratación.
- (c) Mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.
- (d) Auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de contratación sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.
- (e) Revisión de reportes de auditoría por parte de los organismos de auditoría superior y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (o algún otro cuerpo responsable de la gobernanza de las finanzas públicas).
- (f) Mecanismos claros para asegurar que existe seguimiento de los hallazgos respectivos.

*Criterio a) El Sistema del país contempla leyes y reglamentos que establecen un marco integral de control que abarca controles internos, auditorías internas, auditorías externas y supervisión mediante organismos legales.*

El Sistema de compras del país cuenta con un andamiaje de normatividad relacionado con control interno, que van desde de leyes, reglamentos, manuales y guías como parte de un sistema de control interno, en el cual se basan en programas de trabajo de auditorías internas y externas.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene como atribución, entre otras, coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esto se plasma en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La SFP, directamente o a través de los Órganos Internos de Control (OICs) que forman parte de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin embargo, dependen jerárquicamente de la misma Secretaría, fiscaliza que se cumplan las normas, entre ellas, las relacionadas a contrataciones públicas.

La SFP emite normatividad específica para planear y ejecutar auditorías, así como para establecer observaciones y darle seguimiento. En su caso, la normatividad, en particular la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* igualmente establece procedimientos administrativos para el establecimiento de responsabilidades que podrían resultar en sanciones para los funcionarios públicos y para proveedores del gobierno. No se indican los controles presupuestales para poder llevar a cabo adjudicaciones.

Los Órganos Autónomos cuentan con su propia normatividad interna para llevar a cabo la instrumentación de un sistema de control interno, la revisión de su instrumentación y la fiscalización de este y de las compras del organismo. Dichas normas están alineadas a las a las expedidas por la SFP, como parte de los acuerdos establecidos en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), liderado por la secretaría y por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Igualmente, las Entidades Federativas (Estados) se alinean en mayor medida a los acordado en el SNF, por lo que su normatividad en la materia es similar a la de la SFP. Sin embargo, es importante destacar que la normatividad en la materia emitida por los Órganos Autónomos como por los Estados, es emitida con base en sus autonomías y no les aplica la emitida por la SFP.

Por otra parte, la ASF es un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados, pero que cuenta con autonomía técnica y de gestión, con atribuciones para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales en los tres Poderes de la Unión, así como en los estados, municipios y órganos constitucionalmente autónomos.

La *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* es el instrumento legal que otorga las atribuciones a la ASF, así como la autonomía del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuenta con normatividad interna para planear, ejecutar y dar seguimiento a las revisiones, así como a sus hallazgos.

Las observaciones y hallazgos deben ser atendido por la institución pública fiscalizada, de lo contrario podría resultar en procedimientos administrativos de responsabilidades, inclusive en procedimientos penales.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio, no existe un marco integral de control que sea funcional al día de hoy. No está integrada la información resultante de las funciones de auditoría interna y de auditoría externa, que se realizan por separado.

No hay transparencia de datos relevantes sobre los funcionarios que realizan procedimientos de contratación en todas las entidades de la administración pública, en qué momentos lo hacen, quienes son los proveedores y cuáles son los documentos que presentan, qué sistema electrónico utilizan, así como los responsables de supervisar la entrega de los bienes o prestación del servicio para que se cuenten con mayores herramientas que permitan fincar las responsabilidades pertinentes.

No están integrados los esfuerzos entre auditorías internas y externas, a pesar de que en 2015, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, las Contralorías Estatales, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales, y los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, adoptaron las bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización. La coordinación debería propiciar maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

*Criterio b) El Sistema del país contempla mecanismos de control/auditoría internos y funciones que aseguren la supervisión adecuada de las adquisiciones, lo cual incluye informar a la administración acerca del cumplimiento, y de la eficacia y eficiencia de las operaciones de adquisiciones.*

La SFP emitió las *Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* que tiene por objeto establecer las reglas y acciones que las dependencias y entidades de la administración pública federal deben seguir para el establecimiento, evaluación y mejora del sistema de control interno. En esta normatividad está basada en el *Modelo Integrado de Control Interno (MICI)* emitido por la ASF, adoptado en el país en el seno del SNF y es acorde al *Marco COSO 2013*. En él se establecen las obligaciones y responsables para la estructuración e instalación de un sistema de control interno, entre las que se encuentran la identificación de riesgos para el logro de los objetivos de la institución, el establecimiento de controles para su atención, así como la evaluación de estos. Asimismo, define los canales de información y reporte de la evaluación de los riesgos y sus controles, así como de los resultados de las auditorías y seguimiento a la atención de los hallazgos. Esto se lleva a cabo a través de informes y reportes al Titular y al Órgano de Gobierno de la Institución y a un comité de control y desempeño.

Como parte del Sistema de Control Interno, la SFP emitió las *Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección*, que contiene las reglas y pasos para llevar a cabo las auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal. El ordenamiento establece el método para planear y ejecutar las auditorías por parte de las áreas de Auditoría Interna de los OICs adscritos a las dependencias y entidades. La planeación es aprobada anualmente por la SFP, quien regularmente determina el porcentaje de revisiones que deben enfocarse a adquisiciones y obra pública. De acuerdo a indicadores proporcionados por la SFP, este número asciende a 18 auditorías, sin embargo, solo se refiere a las realizadas por la Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP, sin incluir las realizadas por la Unidad de Auditoría a la Obra Pública ni las ejecutadas por los Órganos Internos de Control.

Auditorías realizadas por la Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (Al 20 de septiembre)
Cantidad	6	5	13	14	25	18
Porcentaje con respecto al total	50.0%	50.0%	33.3%	22.6%	30.1%	34.6%

Los Estados y Órganos autónomos cuentan con sus propias reglas e instrumentos para la instrumentación de los sistemas de control interno y para la realización de auditorías. La normatividad está alineada al *MICI* como parte de acuerdos establecidos en el Sistema Nacional de Fiscalización.

La ASF realiza auditorías para comprobar el cumplimiento a las leyes relativas al manejo y aplicación de recursos públicos federales, así como para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales en las Instituciones Federales, así como de los Estados y Municipios que ejerzan dichos recursos. La ASF cuenta con guías y manuales para la planeación anual, ejecución y procesamiento de hallazgos. El resultado de la revisión se reporta en el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública* a la Cámara de Diputados y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es de carácter público.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio, no se conocen los resultados de la supervisión. De hecho, algunos estudios de evaluación de transparencia en contrataciones públicas, como es el caso de la Métrica de Transparencia de la Obra Pública (MeTrOP) señalan que la etapa de auditoría interna a las contrataciones federales no es posible medir su efectividad puesto que no son públicos los hallazgos e informes que resultan de las auditorías.

*Criterio c) El Sistema del país contempla mecanismos de control interno que aseguren el equilibrio adecuado entre la toma de decisiones oportuna y eficiente, y una adecuada mitigación de riesgos.*

Tal como lo indica el *Marco COSO* y el *MICI*, el sistema de control interno del país busca que los objetivos de las Instituciones se cumplan con seguridad razonable. De acuerdo con *Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección*, los planes de auditorías deben estar basados en los riesgos identificados por las Instituciones.

Sin embargo, no existe evidencia de que esto sea así, ni que se evalúe o se monitorea el comportamiento de los riesgos y sus controles, de tal manera que pudiera general información oportuna y confiable para la adecuada toma de decisiones para el logro de los objetivos. La información disponible no ayuda a concluir cómo la posible materialización de los riesgos o el establecimiento de los controles en el proceso de contratación impactan en el cumplimiento de los objetivos de las Instituciones.

*Criterio d) El Sistema del país contempla auditorías externas independientes que garanticen la adecuada supervisión de la función de adquisiciones sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo y controles a la medida de la gestión de riesgos.*

Con la autonomía que le confiere la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, la ASF lleva a cabo auditorías gubernamentales, externas e independientes, de cumplimiento financiero y desempeño, conforme al marco de normas profesionales de auditoría emitido por la *Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. En las auditorías de cumplimiento financiero se revisa que la recaudación, administración y ejercicio de los recursos aprobados por el Congreso de la Unión se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido el correcto. En este tipo de auditorías se encuentran las de inversiones físicas, cuya materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas y la justificación de las inversiones.

Sin embargo, no existe evidencia que la planeación de este tipo de auditorías esté basada en un análisis de riesgos, lo que incrementaría el asertividad en el hallazgo de debilidades de control y de actos ilícitos. El alcance de las auditorías actual es muy limitado por los pocos recursos de los que dispone (en comparación al universo de contrataciones) y, generalmente, están enfocadas a proyectos que superen cierto monto.

*Criterio e) El Sistema del país contempla revisión de reportes de auditoría por parte de los organismos de auditoría superior y determinación de acciones adecuadas por parte del cuerpo legislativo (o algún otro cuerpo responsable de la gobernanza de las finanzas públicas).*

La *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* en su capítulo II indica que la ASF rendirá, a la Cámara de Diputados, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, en el que se incluya un resumen de las auditorías realizadas, las observaciones realizadas, las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización y un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado. En él se incluye sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales que mejoren los controles y el desempeño financiero de las instituciones. No obstante, no existe evidencia que señale la obligación de tomar en cuenta los reportes que realiza la ASF para determinar medidas legislativas en la materia.

El Informe contiene promociones de acciones por parte de la ASF para que las Instituciones fiscalizadas atiendan los hallazgos, sanciones de servidores públicos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o en su caso, denuncias de hechos ante la Fiscaliza Especializada.

*Criterio f) El Sistema del país contempla mecanismos claros para asegurar que existe seguimiento de los hallazgos respectivos.*

Las *Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección* indica en su capítulo VI que las Instituciones fiscalizadas deberán remitir, en 45 días después de la firma de los hallazgos de terminados, directamente a la SFP o a los OICs, la documentación que compruebe la atención de las observaciones. Esto se hace constar en cédulas de seguimiento y en caso de que la documentación resulte insuficiente después de un período de 3 años, se promoverá responsabilidades administrativas que pueden derivar en sanciones administrativas a servidores públicos. Los OIC deberán reportar a la SFP trimestralmente el estado que guarda los hallazgos de las observaciones.

Sin embargo, no existen mecanismos claros para asegurar que los hallazgos de las auditorías sean investigados y castigados en un proceso judicial. Esto sale del campo de acción de la auditoría, a quien le corresponde informar de los hechos a las autoridades correspondientes.

#### **Subindicador 12(b) - Coordinación de los controles y auditorías de la contratación pública**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa si los controles internos, auditorías internas y auditorías externas están bien definidos, coordinados, con suficientes recursos e integrados de modo de garantizar la aplicación coherente de las leyes, reglamentos y políticas de contratación, y el monitoreo del desempeño del sistema de contratación pública, y que se hagan con la frecuencia suficiente.

Las rutinas, los procedimientos y normas de control interno deben estar claramente definidos (idealmente, en un manual de control interno), y deben cumplirse. También debe haber normas escritas para la unidad (o función) de auditoría interna, de modo de llevar a cabo tanto auditorías de cumplimiento como de desempeño relacionadas con la contratación, y comunicar los problemas a la administración, teniendo en cuenta la urgencia del tema que se trate. Durante todo el año, deben presentarse informes periódicos a la administración, de modo de proporcionar información oportuna y permitir que la administración actúe.

Debe conservarse información suficiente que permita a los auditores verificar que se cumplan los procedimientos de control interno puestos por escrito. Se deben coordinar planes de auditoría interna y externa, al menos anualmente, para garantizar una supervisión adecuada y reducir la duplicación. Se deben formular normas y procedimientos escritos (por ejemplo, un manual) para la realización de auditorías de la contratación (tanto de cumplimiento como de desempeño) que aseguren que las auditorías internas y externas se armonicen y se refuercen mutuamente. Las auditorías deben llevarse a cabo al menos anualmente.

Este subindicador también evalúa la existencia de líneas de información clara y fiable a los órganos de control pertinentes. Esto incluye la notificación de sospechas creíbles de violaciones de las leyes y reglamentos a las autoridades competentes, sin temor a represalias. Los controles imprecisos o laxos y la presentación de informes inadecuados afectan la aplicación de las leyes y reglamentos, y crean un amplio riesgo de fraude y corrupción.

Subindicador 12(b): Criterios de evaluación

- (a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.
- (b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de contratación (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente.
- (c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.\*
- (d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 11(b), criterio de evaluación (c):

- número de auditorías de contratación especializadas que se llevan a cabo en comparación con el número total de auditorías (en porcentaje).
- proporción de auditorías de desempeño realizadas (en porcentaje del número total de auditorías de contratación).

*Criterio a) Existen procedimientos por escrito que establecen los requisitos para los controles internos, idealmente en un manual específico del tema.*

La Coordinación General de Órganos de Vigilancia de Control Interno (CGOVC) de la SFP, en coordinación con otras unidades administrativas de la SFP, ha actualizado cada año los “Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control” (Lineamientos-PAT), en los cuales se establecen las políticas y directrices generales que deben observar los OIC en las dependencias y entidades de la APF para atender como elementos principales: las quejas, denuncias y responsabilidades administrativas; contrataciones públicas; seguimiento y control a través de auditorías e intervenciones. Asimismo, se cuenta con el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y disposiciones afines.

A partir de la entrada en vigor del SNA, la CGOVC con el apoyo y coordinación de las unidades de la SFP, planteó el contenido de los temas y acciones con una lógica sistémica para influir de una manera más directa y efectiva en la actuación de los OIC y de las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado (UR), así como en el cumplimiento de los objetivos de la SFP; por lo que resultó necesario realizar un ajuste que coloque a los OIC y UR en un papel preponderante respecto al combate a la corrupción.

Sin embargo, no existe procedimientos para establecer controles generales ni específicos a temas como contrataciones públicas.



*Criterio b) Hay normas y procedimientos establecidos por escrito (por ejemplo, un manual) para llevar adelante auditorías de adquisiciones (tanto del cumplimiento como del desempeño) para facilitar auditorías coordinadas que se reafirmen mutuamente.*

Como bien se señaló en el *Criterio i)* del Subindicador 12(a), las *Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección* es el único instrumento metodológico para la realización de auditorías en las Instituciones del Gobierno Federal, las cuales pueden ser realizadas directamente por la SFP o a través de los OICs. Además, la Secretaría de la Función Pública ha emitido guías respecto de procedimientos de auditoría referentes a procedimientos de contrataciones.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a los funcionarios, en la práctica existen diversidad de criterios para la realización de auditorías y para el establecimiento de hallazgos y recomendaciones. Igualmente, para el caso de la ASF, no existen manuales específicos al respecto, puesto que los procedimientos de auditoría a aplicar se elaboran dependiendo de objeto a revisar y se incluyen en los informes de auditoría que se presentan a las entidades fiscalizadas.

*Criterio c) Existe evidencia de que las auditorías internas o externas se realizan al menos anualmente y de que se cumplen otras normas establecidas por escrito.*

Con base el Reglamento Interior de la SFP, en el *Capítulo IV de las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección* y en *los Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control*, la Unidad de Control de la Gestión Pública, en coordinación con las Unidades de Auditoría Gubernamental y de Control y Auditoría a Obra Pública de la SFP, aprueba el programa anual de trabajo para el ejercicio de las auditorías, así como sus posibles modificaciones.

Los OICs deben reportar trimestralmente a la Unidad de Control de la Gestión Pública el cumplimiento y resultados del programa de trabajo, así como el estado que guardan los hallazgos y sus observaciones.

Sin embargo, no se tiene la información precisa por parte de la SFP de que, en los programas de trabajos de auditoría, las revisiones a adquisiciones regularmente representan un porcentaje considerable del total de éstas.

*Criterio d) Existen estructuras jerárquicas claras y confiables para los organismos de supervisión relevantes.*

Tal como se indicó en el Subindicador 12(a) *Criterio i)*, la SFP tiene como atribución llevar a cabo auditorías directamente o a través de los OICs, así como establecer la normatividad, procedimientos y sistemas de reporte al respecto. OIC dependen jerárquicamente de la SFP a quien nombra a sus titulares. Los OICs reportan trimestralmente a la SFP los resultados de las auditorías y las posibles irregularidades detectadas. La SFP da asesoría para proceder en los procedimientos para fincar responsabilidades o puede atraer el caso. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los OICs además de contar con el área de auditoría interna, cuenta con el área de Responsabilidades y la de Quejas. El área de responsabilidades atiende las inconformidades por parte de los proveedores y dan una resolución al respecto, que puede derivar, en caso de irregularidades, en sanciones administrativas a funcionarios públicos e inclusive a los mismos proveedores. Al área de Quejas establece canales de comunicación claros y confiables, a través de correos electrónicos, buzones portales de internet e inclusive de memos u oficios directos, para la recepción de denuncias o quejas por presuntas irregularidades. Las denuncias las hacen los proveedores o la ciudadanía en general y pueden ser

anónimas y detonan procedimientos de investigación que igualmente, en su caso, derivan en sanciones administrativas.

La ASF cuenta con una estructura jerárquica clara que le permite llevar a cabo la auditoría externa para auditar cualquier tema, además del de adquisiciones. La estructura ha ido modificándose de conformidad con los cambios necesarios como entidad de fiscalización superior en el ámbito de la auditoría externa

Sin embargo, de acuerdo con la consulta a funcionarios públicos, a pesar de que los OICs dependen jerárquicamente de la SFP, su presupuesto es asignado por la Institución a la que están adscritos, lo que le resta autonomía en sus decisiones y hallazgos. Asimismo, en algunos casos los recursos humanos autorizados son insuficientes.

### **Subindicador 12(c) - Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones**

#### ***Práctica requerida a evaluar:***

El objetivo de este subindicador es revisar en qué medida se aplican las recomendaciones de auditoría interna y externa dentro de un tiempo razonable. Esto puede expresarse en términos de un porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de los plazos establecidos por la ley, o dentro de seis meses, un año, más de un año, o nunca.

Se deben documentar las razones en caso de que no se hayan implementado algunas recomendaciones.

Subindicador 12(c): Criterios de evaluación

- (a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley. \*
- (b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 11(c), criterio de evaluación (b):

- proporción de recomendaciones de auditoría interna y externa implementadas dentro de los plazos que determina la ley (en porcentaje).

*Criterio a) Se atiende a las recomendaciones o se las implementa dentro de los plazos que determina la ley.*

De acuerdo con las *Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, en su Capítulo VI*, el área auditada debe remitir, dentro de los 45 días hábiles posteriores a la firma de la cédula de observaciones, la documentación que compruebe las acciones realizadas para la atención de las observaciones determinadas en las auditorías. El OICs o el área fiscalizadora, revisa la documentación y el resultado se hace constar en cédulas de seguimiento. En caso de que la información resulta insuficiente, el área fiscalizadora solicita más información.

La SFP informa que del 100% de las revisiones llevadas a cabo por su Unidad de Auditoría Gubernamental en el periodo enero de 2013 a septiembre de 2018, se han atendido el 60.4% de estas.

Proporción de recomendaciones de auditoría implementadas dentro de los plazos que determina la ley (en porcentaje). Dato anual para los últimos 5 años de la Unidad de Auditoría Gubernamental de la SFP.

Ejercicio	Cantidad de Recomendaciones	Recomendaciones implementadas dentro del plazo que determina la Ley	
		Cantidad	%
2013	66	42	63.6%
2014	38	15	39.5%
2015	194	94	48.4%
2016	389	255	65.5%
2017	336	211	62.8%
2018 (Al 20 de sept )	*22	15	68.2%
	** 215	No aplica	
Total	1,260	632	60.4% sobre 1,045 Recomendaciones

\* Corresponde a seguimientos de observaciones concluidas, mediante el cual se verificó la implementación de las recomendaciones por parte de las áreas auditadas.

\*\* Se encuentran en proceso de seguimiento 215 recomendaciones, de las cuales 191 se encuentran en análisis de la documentación remitida por las áreas auditadas para determinar su implementación; así mismo, 24 recomendaciones se encuentran dentro del plazo de 45 días hábiles para que dichas áreas remitan la evidencia documental para su atención, de conformidad con las Disposiciones Generales en materia de Auditoría, Revisiones y Visitas de Inspección.

Sin embargo, es importante destacar que esta información no incluye la referente a los 213 OICs ni a la de la Unidad de Auditoría de Obra Pública (UAOP), que representan la gran mayoría de las auditorías, por lo que no se puede concluir que se cumple con este criterio.

*Criterio b) Hay establecidos sistemas de seguimiento de la implementación/observancia de las recomendaciones de auditoría.*

Las áreas fiscalizadoras, ya sean los OICs o las Unidades de Auditoría Gubernamental o la de Control y Auditoría a Obra Pública de la SFP, deben reportar trimestralmente a la Unidad de Control de la Gestión Pública de la misma SFP, a través de un sistema electrónico, los resultados obtenidos de las auditorías y el estatus en el que se encuentran la atención las observaciones.

Sí existe un sistema de seguimiento para identificar cuáles recomendaciones son atendidas y cuáles no, y en función de eso se clasifica si el monto observado representa un daño al erario. Además, esto es reportado en la página de internet de la auditoría, de manera accesible.

En el caso de no solventarse las observaciones o de encontrarse irregularidades, se hace del conocimiento de la autoridad competente para instrumentar el procedimiento correspondiente, que, de acuerdo con el *Capítulo V* de Ley General de Responsabilidades Administrativas, los asuntos con faltas no graves tienen una prescripción legal de 3 años y 10 años los asuntos con faltas graves.

#### **Subindicador 12(d) - Calificación y formación para llevar a cabo auditorías de contratación**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

El objetivo de este subindicador es confirmar que exista un sistema que garantice que los auditores que trabajan en las auditorías de contratación sean adecuados para la función. Los auditores deben recibir capacitación adecuada y ser seleccionados siguiendo criterios que exijan explícitamente que demuestren conocimiento suficiente en la materia para realizar auditorías de contratación pública de alta calidad, incluidas auditorías de desempeño. Los auditores deben recibir capacitación formal sobre los requisitos para la contratación, los principios, las operaciones, las leyes, reglamentaciones y procesos. Opcionalmente, deben contar con amplia experiencia en contratación pública o recibir el apoyo de especialistas o consultores en el tema. Los auditores, incluidos los recursos externos, deben ser seleccionados de manera justa y transparente, y ser totalmente independientes.

Subindicador 12(d): Criterios de evaluación

- (a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de contratación de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño. \*
- (b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.
- (c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 11(c), criterio de evaluación (a):

- número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con contratación pública (en porcentaje).

*Criterio a) Existe un programa de capacitación establecido para auditores internos y externos, a fin de asegurar que estén calificados para realizar auditorías de contratación de gran calidad, incluidas las auditorías de desempeño.*

La CGOVC establece anualmente un programa de capacitación para los auditores, quienes deben cumplir con cierto número de horas de capacitación. Asimismo, la SFP reporta que actualmente cuenta con 544 auditores

con conocimientos especializados y experiencia en auditorías relacionadas con adquisiciones públicas, es decir, el 35% de la fuerza total de auditores.

Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con adquisiciones públicas.

Concepto	Año				
	2014	2015	2016	2017	2018
Número de auditores con conocimientos especializados en la realización de auditorías relacionadas con adquisiciones públicas.	493	534	567	539	544
Total de auditores del OIC.	1,847	1,862	1,767	1,789	1,694
Porcentaje del total de auditores.	27%	29%	32%	30%	32%

Fuente: Órganos Internos de Control que alimentaron el formulario "Evaluación en materia de Adquisiciones Públicas en México", PCI-OVC septiembre 2018.

Sin embargo, no se proporcionó la información correspondiente a los programas de capacitación y el alcance e impacto de estos. Asimismo, de acuerdo con la consulta realizada a funcionarios públicos, el enfoque y calidad de la capacitación a los auditores, no resulta en la creación de conocimientos y capacidades, de tal manera que genere auditores especialistas en contrataciones públicas. Además, no se promueve la certificación y la evaluación constante de auditores.

*Criterio b) La selección de auditores requiere que tengan un adecuado conocimiento del tema como condición para realizar auditorías de contratación; si carecen de conocimientos sobre la materia reciben el apoyo permanente de especialistas o consultores de contratación.*

La organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera Administración Pública Federal se regula mediante la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en La Administración Pública Federal*. Esta normatividad no aplica a las Entidades Paraestatales ni a Organismo Autónomos. *El Capítulo Tercero de la Ley* establece los mecanismos para que, a través de concursos abiertos, las vacantes sean ocupadas por las personas indicadas para el puesto. Esto previo cumplimiento de requisitos que cubren las necesidades para llevar a cabo las labores del puesto.

Las Unidades de Auditoría Gubernamental o la de Control y Auditoría a Obra Pública de la SFP llevan a cabo directamente revisiones en la materia, sin embargo, de acuerdo con el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, pueden asesorar a los OICs en la ejecución de auditorías que estén llevando a cabo e inclusive atraerlas de ser necesario.

Para el caso de la ASF, el personal fiscalizador debe considerarse como personal especializado en auditoría gubernamental, según la auditoría especial en la cual se encuentre laborando es el perfil que se le solicita, ya sean de cumplimiento financiero, de gasto federalizado o de desempeño, ya que en cualquiera de ellas se pueden fiscalizar las adquisiciones, lo que varía es el enfoque que se le otorga al tema.

Sin embargo, la SFP no proporcionó información estadística sobre el porcentaje de plazas ocupadas cumpliendo

los requisitos de *Ley del Servicio Profesional de Carrera en La Administración Pública Federal*, ni los casos en los que se ha contratado a consultores externos especialistas en contratación para la realización de auditorías. Asimismo, en lo que respecta a la ASF, no existe evidencia de que efectivamente los auditores asignados a las revisiones de contrataciones públicas tengan los conocimientos, capacidades o certificaciones en la materia.

*Criterio c) Los auditores se seleccionan de manera justa y transparente, y son plenamente independientes.*

Tal como se expresó en el *Criterio* anterior, las vacantes se regulan mediante lo indicado en *Ley del Servicio Profesional de Carrera en La Administración Pública Federal*, para el caso de las Dependencias de la Administración Pública Federal. En lo que respecta a las Entidades Paraestatales y Organismos Autónomos no necesariamente existe este tipo de mecanismos.

Las auditorías en general, incluyendo a las relacionadas con contrataciones públicas, se llevan a cabo en las Dependencias y en las Entidades, por parte de la SFP, ya sea directamente por medio de las Unidades de Auditoría Gubernamental y la de Control y Auditoría a Obra Pública, o a través de los OICs. Dichas Unidades y los mismos OICs dependen jerárquicamente de las SFP y es esta Secretaría la que tiene la atribución de su designación, por lo que guardan independencia de las instituciones a las que les realizan las auditorías.

Sin embargo, nuevamente, de acuerdo con la consulta a funcionarios públicos, a pesar de que los OICs dependen jerárquicamente de la SFP, su presupuesto es asignado por la Institución a la que están adscritos, lo que le resta autonomía en sus decisiones y hallazgos.

### Indicador 13. Los mecanismos de apelaciones de las contrataciones son eficaces y eficientes.

El Pilar I se refiere a los aspectos del mecanismo de apelaciones en lo que respecta al marco legal y regulatorio, incluyendo la creación y la cobertura. Este indicador evalúa de forma más profunda los mecanismos de apelaciones en cuanto a una serie de cuestiones específicas relativas a la eficiencia en la contribución al marco de cumplimiento del país y a la integridad del sistema de contratación pública. Hay tres subindicadores (a-c) para ser evaluados.

#### **Subindicador 13(a) - Proceso de impugnaciones y apelaciones**

***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador analiza el proceso que se define para hacer frente a las impugnaciones o apelaciones, y establece una serie de condiciones específicas que prevén la imparcialidad y el debido proceso.

- i) Las decisiones se toman sobre la base de pruebas disponibles presentadas por las partes.
- ii) La primera revisión la lleva a cabo la entidad especificada por la ley.
- iii) El ente de apelaciones (o autoridad) tiene la autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones.

iv) Los plazos establecidos para la presentación y revisión de impugnaciones/apelaciones y la emisión de decisiones no retrasan de manera indebida el proceso de contratación.

Subindicador 13(a): Criterios de evaluación

- (a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes.
- (b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante.
- (c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible. \*
- (d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación.

\* Indicador cuantitativo para sustanciar la evaluación del subindicador 13(a), criterio de evaluación (c):  
número de apelaciones.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(a), criterio de evaluación (c):

Número (y porcentaje) de decisiones con cumplimiento

*Criterio a) Las decisiones se toman sobre la base de la evidencia disponible presentada por las partes.*

La *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto* establece el medio contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas. Establece que es la SFP quien conocerá y resolverá de las inconformidades de manera directa por la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas o a través de los OICs adscritos a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

Las inconformidades se pueden promover por el contratista o proveedor contra actos en la convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones; a la invitación cuando menos tres; en la presentación y apertura de proposiciones, y el fallo, así como en la cancelación de la licitación y en actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato.

El contratista o proveedor puede presentar la inconformidad por escrito o por vía electrónica a través de CompraNet, en la que se indique el acto que se impugna. Debe ir acompañada de las pruebas y evidencias que se ofrece, así como los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad.

La SFP solicita al área convocante que rinda un informe previo en el que manifieste los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, así como las razones y fundamentos para sostener la improcedencia de la inconformidad, así como la validez o legalidad del acto impugnado. Con la información presentada por las partes, la SFP lleva a cabo una resolución.

Número de procedimientos de contratación impugnados por no haber publicado la convocatoria o invitación.  
 Dato anual para los últimos 5 años, Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones  
 Públicas(DGCSCP).

	2014	2015	2016	2017	2018
Número de procedimientos de contratación impugnados por no haber publicado la convocatoria o invitación.	0	0	0	0	0

Sin embargo, es importante notar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

Asimismo, de acuerdo con la consulta realizada a organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales, en algunos casos existen criterios de protección al Estado, aun cuando éste no tenga la razón, pero en su mayoría existe una justicia basada en la aportación de pruebas.

*Criterio b) La primera revisión de la evidencia se lleva en efecto a cabo por la entidad contratante.*

La SFP revisa y analiza la información con la evidencia de ambas partes y desahoga las pruebas para determinar una resolución. Sin embargo, el inconforme tiene acceso a toda la información, por lo que puede ampliar los motivos de su impugnación y a su vez el área convocante puede ampliar su informe en el que se argumente la improcedencia de la inconformidad. En esta instancia, la SFP no es autoridad contratante.

*Criterio c) El organismo o la autoridad (ente de apelaciones) a cargo de revisar las decisiones del primer órgano de revisión específico emite decisiones de carácter exigible. \**

La resolución de la SFP debe ser atendida por las partes. El desacato de las convocantes a las resoluciones y acuerdos que emita la SFP en los procedimientos de inconformidad pueden ser sancionados de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, puede impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Distribución de impugnaciones por resultado: rechazada; decisión a favor de la entidad contratante; decisión a favor del demandante. Número total y en porcentaje. (DGCSCP).

Año	Decisión a favor de la entidad contratante (Infundadas)		Decisión a favor del demandante (fundadas)		Rechazada (Desechamientos, incompetencias y sobreseimientos, remisiones)	
	Total	%	Total	%	Total	%
2014	68	8.60	68	8.60	653	82.80
2015	5	0.60	13	1.70	758	97.70
2016	12	3.15	9	2.36	360	94.49
2017	10	3.66	13	4.76	250	91.57
2018	17	12.59	16	11.85	102	75.55



Al igual que la gráfica anterior es importante señalar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

*Criterio d) Los plazos especificados para la presentación y revisión de impugnaciones y para las apelaciones y emisión de decisiones no retrasan de forma indebida el proceso de contratación*

La *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto* establece los plazos para la presentación de las inconformidades, así como para el deshago de pruebas y para la emisión de la resolución por parte de la SFP y, en su caso, para impugnar dicha resolución.

El *Artículo 70* establece que el Inconforme puede solicitar la suspensión del acto de procedimiento de contratación siempre y cuando advierta la existencia de actos contrarios a la Ley, además de expresar las afectaciones que se incurrirá en caso de que se continúe con la contratación. En caso de que se conceda la suspensión, el Inconforme garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar dicha suspensión. La garantía que no deberá ser menor al 10 ni mayor al 30 por ciento del monto de la propuesta.

Después de que la SFP emita la resolución y en ella se determine que la inconformidad fue promovida para retrasar y entorpecer la contratación, se puede sancionar al inconforme, previo procedimiento, con multa en términos del artículo 59 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

### **Subindicador 13 (b) - Independencia y capacidad del órgano de apelaciones**

#### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este indicador evalúa el grado de autonomía que el ente de apelaciones tiene en relación con el resto del sistema de modo de asegurar que sus decisiones estén libres de interferencia o conflictos de intereses. Es crucial que este órgano no esté implicado de ningún modo en las transacciones de contratación ni en el proceso que conduce a las decisiones de adjudicación de los contratos. El órgano no debe cobrar tarifas que inhiban el acceso de las partes interesadas.

El subindicador evalúa la eficiencia y capacidad del ente de apelaciones y su capacidad para hacer cumplir la reparación impuesta. Los evaluadores deben examinar si las condiciones y los plazos para la revisión y las decisiones son precisos y razonables, y si los procesos para la presentación y resolución de impugnaciones están claramente definidos y el ente de apelaciones cumple con ello. También deben estar disponibles al público.

Los evaluadores deben determinar si el ente de apelaciones i) ejerce su autoridad para suspender el proceso de contratación, ii) aplica toda la gama de reparaciones especificadas por ley, iii) emite decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos, y iv) adopta decisiones que son vinculantes para todas las partes (sin excluir el posterior acceso a un proceso judicial). El ente de apelaciones debe contar con los recursos y el personal adecuados para cumplir sus funciones.

Subindicador 13(b): Criterios de evaluación

El ente de apelaciones:

- (a) no participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.
- (b) No cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas.
- (c) Sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos.
- (d) Ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones.
- (e) Expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos.\*
- (f) Expide decisiones que son vinculantes para todas las partes.
- (g) Cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(b), criterio de evaluación (c):

- Apelaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley/fuera de este plazo/son resolver (número total y en porcentaje).

*Criterio a) No participa de ninguna forma en las transacciones de contratación ni en el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.*

Tal como se indicó en el Subindicador anterior, la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* le otorga a la SFP la atribución de conocer y resolver las inconformidades de manera directa por la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas o a través de los OICs adscritos a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal. La instancia de inconformidad es el instrumento que los particulares tienen para impugnar los actos que estimen irregulares en las licitaciones, y al mismo tiempo, un medio a través del cual el propio gobierno federal vigila que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

En ese contexto, la SFP directamente o través de los OICs tiene atribuciones delimitadas a las correspondientes a un ente de apelaciones y ninguna relacionada con el proceso que lleva a las decisiones de adjudicación de contratos.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta realizada a organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales, el OIC participa en los Comités de Adquisiciones con derecho a voz, pero no voto. Asimismo, el OIC puede estar presente durante todo el procedimiento de contratación.

*Criterio b) No cobra tarifas que impidan el acceso de las partes afectadas.*

La inconformidad o el medio contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas es gratuito sin costo para el interesado.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta realizada a organizaciones de la sociedad civil y cámaras empresariales, existen costos asociados que pueden representar una barrera para las partes afectadas, tal es el caso de la expedición de copias certificadas, por ejemplo.

*Criterio c) Sigue procedimientos claramente definidos y disponibles públicamente para la presentación y resolución de reclamos.*

La *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto* establece el medio contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas. La inconformidad debe presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la SFP, en los OISC's o a través de CompraNet. La impugnación debe presentarse a más tardar 6 días después de la junta de aclaraciones, de la fecha de recepción de la invitación de cuando menos tres, del fallo o de la fecha de una cancelación del algún fallo, dependiendo del caso.

El escrito inicial contendrá: a) el nombre del inconforme, 2) domicilio para recibir notificaciones personales, 3) acto que se impugna, fecha de su emisión o notificación o, en su defecto, en que tuvo conocimiento de este, 4) pruebas que ofrece y que guarden relación directa e inmediata con los actos que impugna y 5) hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad.

Una vez recibida la inconformidad, SFP solicita al área convocante que rinda su informe previo, en un plazo de diez días hábiles, en el que manifieste los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, y que exponga las razones por las cuales el procedimiento no debe suspenderse. Asimismo, en un plazo de seis días, debe rendir otro informe, en el que se exponga las razones y fundamentos para sostener la improcedencia de la inconformidad, así como la validez o legalidad del acto impugnado. El inconforme, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se tenga por conocimiento el informe circunstanciado, tendrá derecho de ampliar sus motivos de impugnación.

Desahogadas las pruebas, la SFP tiene 15 días hábiles para emitir una resolución, la cual hace pública en el CompraNet o en un rotulo ubicado en un lugar visible y de fácil acceso.

Impugnaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley. (DGCSCP).

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Impugnaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley.	789	100	776	100	381	100	273	100	135	100
Impugnaciones resueltas fuera de este plazo.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impugnaciones sin resolver.	0	0	0	0	0	0	9	3.2	64	31.8

Sin embargo, es importante notar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

*Criterio d) Ejerce su autoridad legal para suspender los procedimientos de contratación e imponer rectificaciones.*

De acuerdo a los establecido en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Artículo 74*, la SFP tiene la autoridad de emitir resoluciones, para sobreseer en la instancia, declarar infundada la inconformidad, declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes, para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido; decretar la nulidad total del procedimiento de contratación o para decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad. La convocante debe acatar la resolución que ponga fin a la inconformidad en un plazo no mayor de

seis días hábiles. Sólo podrá suspenderse la ejecución de las resoluciones mediante determinación de autoridad administrativa o judicial competente.

Asimismo, tal como se dijo anteriormente el *Artículo 70* establece que el Inconforme puede solicitar la suspensión del acto de procedimiento de contratación siempre y cuando advierta la existencia de actos contrarios a la Ley, además de expresar las afectaciones que se incurrirá en caso de que se continúe con la contratación. En caso de que se conceda la suspensión, el Inconforme debe garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionar dicha suspensión. La garantía que no deberá ser menor al 10 ni mayor al 30 por ciento del monto de la propuesta.

*Criterio e) Expide decisiones dentro del plazo especificado en la ley/los reglamentos.\**

Tal como se expresa en el Criterio iii) de este Subíndice, la Ley establece los plazos que la SFP debe cumplir para ejecutar el procedimiento de Inconformidades.

De acuerdo con lo reportado por la misma SFP, en el período 2014- 2018 ha cumplido con los plazos.

Impugnaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley. 2. Impugnaciones resueltas fuera de este plazo. 3. Impugnaciones sin resolver. (DGCSCP).

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Impugnaciones resueltas dentro del plazo especificado en la ley. Número total y en porcentaje.	789	100	776	100	381	100	273	100	135	100
Impugnaciones resueltas fuera de este plazo. Número total y en porcentaje.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impugnaciones sin resolver.	0	0	0	0	0	0	9	3.2	64	31.8

Sin embargo, es importante notar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

*Criterio f) Expide decisiones que son vinculantes para todas las partes.*

Las resoluciones de la SFP acordes a lo indicado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público deben ser acatadas por todas las partes en los plazos ya descritos. Estas pueden ser impugnadas ante las instancias correspondientes. En caso de que no se atiendan las resoluciones, se inicia un procedimiento de responsabilidades administrativas

Todas las determinaciones de la autoridad ya sea por medio de la Secretaría de la Función Pública o una determinación judicial por recurso de revisión o en su caso amparo son vinculantes para las partes.

*Criterio g) Cuenta con los recursos y el personal adecuado para cumplir con sus funciones.*

Sin información concreta, la cual debería incluir al personal del Área de Responsabilidades de los OICs adicional al correspondiente de la SFP.

### **Subindicador 13(c) - Las decisiones del ente de apelaciones**

#### ***Práctica requerida a evaluar:***

El sistema necesita verse como algo que funciona de un modo justo. El sistema debe requerir que las decisiones se tomen únicamente a partir de la presentación de información relevante y verificable. Además, este tipo de decisiones tiene que ser imparcial, de modo de reflejar la consideración de la evidencia presentada y los requisitos aplicables en el marco legal/regulatorio.

También es importante que la reparación impuesta en la decisión sea consistente con los resultados del caso y con las soluciones disponibles en el marco legal/regulatorio. Las decisiones del ente de apelaciones deben abordar específicamente el proceso y la reparación debe enfocarse sobre las acciones correctivas que se necesitan para cumplir con el proceso.

Las decisiones deben publicarse en forma oportuna y como lo estipula la ley. Preferiblemente, deben publicarse en el portal centralizado en línea que se menciona en el subindicador 7(b).

#### Subindicador 13(c): Criterios de evaluación

Los procedimientos que gobiernen el proceso de toma de decisiones del ente de apelaciones establecen decisiones que:

- (a) Se basan en información relevante al caso.
- (b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante. \*
- (c) Puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial).
- (d) Resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos. \*
- (e) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley. \*

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (e):

- Proporción de decisiones de apelaciones publicadas en una plataforma central en línea dentro de los plazos especificados por la ley (en porcentaje).

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (b):

- proporción de proveedores que perciben que el sistema de impugnaciones y apelaciones es confiable (en porcentaje de respuestas). Fuente: Encuesta.

- proporción de proveedores que percibe que las decisiones de apelaciones son coherentes (en porcentaje de respuestas).

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 13(c), criterio de evaluación (d):

- resultado de las apelaciones (rechazada; decisión en favor de la entidad contratante; decisión en favor del demandante) (en porcentaje).

*Criterio a) Se basan en información relevante al caso.*

De acuerdo con lo establecido en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto*, la instancia de inconformidad es el instrumento que los particulares tienen para impugnar los actos que estimen irregulares en las licitaciones, y las resoluciones se deben basar en información relevante y fidedigna que el Inconforme y el área contratante proporcionan. La SFP debe admitir las pruebas y rehogarlas en el procedimiento, y partir de ahí llevar a cabo una resolución, la cual puede ser el declarar infundada la inconformidad o declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido;

*Criterio b) Son equilibradas y no sesgadas teniendo en cuenta la información relevante. \**

De acuerdo con la información de la SFP, las resoluciones en las que se han rechazado las impugnaciones (desechamientos, incompetencias y sobreseimientos, remisiones) han representado en promedio un 88.42 % en los últimos 5 años, es decir, la gran mayoría. Las decisiones a favor del demandante y a favor del contratante ha presentado porcentajes variantes, que van de un 8.6%, pasando por 1%, hasta subir de nuevo a un 12%, en ambos casos.

Sin embargo, es importante notar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

Distribución de impugnaciones por resultado: rechazada; decisión a favor de la entidad contratante; decisión a favor del demandante. (DGCSCP).

	Decisión a favor de la entidad contratante (Infundadas)		Decisión a favor del demandante (fundadas)		Rechazada (Desechamientos, incompetencias y sobreseimientos, remisiones)	
	Total	%	Total	%	Total	%
2014	68	8.6	68	8.6	653	82.8
2015	5	0.6	13	1.7	758	97.7
2016	12	3.15	9	2.36	360	94.49
2017	10	3.66	13	4.76	250	91.57

2018	17	12.59	16	11.85	102	75.55
------	----	-------	----	-------	-----	-------

Sin embargo, es importante notar que no se incluye la información referente a los OICs, los cuales procesan la gran mayoría de las inconformidades presentadas por los contratistas o proveedores.

### Encuesta Compradores Federales

Por favor evalúe la calidad e imparcialidad de sistema de impugnaciones a los procesos de licitación por parte de los proveedores:

Siempre es de calidad e imparcial	56.41%
Por lo general es de calidad e imparcial	37.18%
Pocas veces es de calidad e imparcial	6.41%
Nunca es de calidad e imparcial	0.0%

Asimismo, de la encuesta realizada a proveedores, de las respuestas obtenidas, el 50% opinó que la decisión del recurso Sí fue consistente, asimismo, el 53.8% sintió que la instancia de inconformidad Sí era confiable y justa.

*Criterio c) Puedan estar sujetas a revisión de una instancia superior (revisión judicial).*

De acuerdo con lo establecido en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto, Artículo 74*, indica que la resolución que ponga fin a la instancia de inconformidad o, en su caso, a la intervención de oficio podrá impugnarse por el inconforme o tercero interesado mediante el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, ante las instancias jurisdiccionales competentes.

*Criterio d) Resultan en reparaciones, si así se lo requiere, que son relevantes para corregir la implementación del proceso o de los procedimientos. \**

De acuerdo con lo establecido en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su Título Sexto, Artículo 74*, las resoluciones que emita la SFP como autoridad en la materia incluye, entre otras, decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad. Estas resoluciones pueden ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### Encuesta a Proveedores en Contratación Pública

En términos generales, ¿cómo evaluaría la instancia de resolución de inconformidades?

Respuesta	%
Actúa de acuerdo con el estado de derecho y es predecible	41.46
La mayoría de las decisiones están en conformidad con el estado de derecho y son predecibles	21.95
Sólo un número muy limitado de decisiones está en conformidad con el estado de derecho y es predecible	21.95
Las decisiones no parecen estar de acuerdo con el estado de derecho y no son predecibles.]	14.63

La mayoría de las respuestas recibidas, consideran que la instancia de inconformidades actúa de acuerdo con el estado de derecho o están en conformidad con él.

*Criterio e) Se publican en el portal en línea centralizado del gobierno dentro de un período especificado y de acuerdo con lo que determine la ley. \**

No se reporta información al respecto.

#### Indicador 14. En el país existen medidas éticas y de lucha contra la corrupción.

Este indicador evalúa i) la naturaleza y el alcance de las disposiciones de lucha contra la corrupción en el sistema de contratación y ii) la forma en que dichas disposiciones se implementan y administran en la práctica. El indicador también evalúa si el sistema fortalece la apertura y equilibra los intereses de las partes interesadas, y si el sector privado y la sociedad civil apoyan la creación de un mercado de contratación pública conocido por su integridad. Hay siete subindicadores (a-g) que contribuyen a este indicador.

##### **Subindicador 14(a) - Definición legal de las prácticas prohibidas, conflictos de intereses, y responsabilidades asociadas, rendición de cuentas y sanciones**

###### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa la existencia de disposiciones legales que definen las prácticas fraudulentas, corruptas y otras clases de prácticas prohibidas (“prácticas prohibidas”), y establecen las responsabilidades y sanciones para los empleados públicos, particulares o empresas involucrados en tales prácticas.

Las disposiciones legales también deben abordar cuestiones relativas a conflictos de intereses y situaciones de incompatibilidad. La ley debe incluir mecanismos que identifiquen y declaren dónde existen los conflictos de interés a efectos de mitigar riesgos y poner esta disposición de fácil acceso a las personas encargadas de tomar las decisiones. La ley debe prohibir la intervención en materia de contratación de funcionarios públicos activos y exfuncionarios públicos por un período de tiempo razonable después de dejar el cargo (período de enfriamiento), de formas que los puedan beneficiar en términos financieros o de otro modo, a ellos, a sus familiares y socios políticos o de negocios.



Entre las sanciones deben incluirse la exclusión de las empresas o de los individuos que hayan sido objeto de una condena mediante sentencia firme por fraude, corrupción u otras prácticas prohibidas, tal como se definen en la legislación nacional del órgano de contratación o de la empresa/individuo (referirse al subindicador 1(d)).

En algunos casos puede que exista una ley contra la corrupción por separado (por ejemplo, legislación anticorrupción) que contenga las disposiciones. Estas disposiciones son adecuadas siempre y cuando los efectos de la ley contra la corrupción sean los mismos que si estuvieran contenidos en la ley de contratación.

El marco legal, regulatorio y de políticas debe ser compatible con las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales vinculantes contra la corrupción, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

#### Subindicador 14(a): Criterios de evaluación

El marco legal/regulatorio contempla que haya:

- (a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de contratación, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.
- (b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de contratación, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.
- (c) Definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un período de arrepentimiento para ex funcionarios públicos.

*Criterio a) Una definición de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas en materia de contratación, en concordancia con las obligaciones que se derivan de los acuerdos anticorrupción internacionales legalmente vinculantes.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 113 indica que “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

El Sistema cuenta con un *Comité Coordinador* que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la SFP; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. El *Comité de Participación Ciudadana del Sistema* está integrado por cinco ciudadanos designados por el Senado de la República.

El Comité Coordinador del Sistema le corresponde, entre otras, el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; así como el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

Derivado de esta modificación constitucional, fueron impactadas siete leyes con correspondencia en la materia, así como las correspondientes a en materia de contrataciones, tales como la *Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y la *Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas*.

Sin embargo, todo este andamiaje normativo no contempla una definición de corrupción, aunque en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establecen como **faltas administrativas graves aplicables a los servidores públicos, las siguientes:** Cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, información privilegiada, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia.

Asimismo, con **actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves:** Soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de ex servidores públicos

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública emitió el *Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamientos y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones* (el Protocolo), que promueve las mejores prácticas en materia de combate a la corrupción y prevención de conflictos de interés, y fomenta la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno para el fortalecimiento de la ética y la integridad.

Todo lo anterior se complementa, en ciertas ocasiones, con disposiciones específicas como Códigos de Ética y de Conducta de las distintas dependencias, entidades, organismos autónomos o entidades federativas (complementadas estas últimas con Leyes de Responsabilidades específicas).

Asimismo, el Título Décimo del Código Penal Federal establece distintos actos de corrupción que están tipificados tanto para servidores públicos como para particulares.

*Criterio b) Una definición de las responsabilidades individuales, rendición de cuentas y sanciones para los empleados del gobierno y las firmas privadas o los individuos que se hallen culpables de fraude, corrupción o de otras prácticas prohibidas en materia de contratación, sin perjuicio de otras disposiciones establecidas en la ley penal.*

La propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece en su TÍTULO CUARTO. SANCIONES, todas aquellas sanciones a las que puede ser acreedor un servidor público (distinguiendo entre faltas graves y no graves) o un particular (personas físicas y morales). En síntesis, se determinan las siguientes:

Sanciones para los Servidores Públicos por faltas administrativas no graves.

- Amonestación pública o privada;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Sanciones para los Servidores Públicos por faltas graves.

- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- Sanción económica, y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Sanciones por Faltas de particulares.

Para personas físicas.

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

Tratándose de personas morales.

- Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;
- La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;
- Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

*Criterio c) Definiciones y disposiciones relacionadas con conflictos de intereses, incluyendo un periodo de arrepentimiento para ex funcionarios públicos.*

Como se mencionó en el *Criterio i)* de este Subindicador, la Ley General de Responsabilidades Administrativas incorpora esta figura y la cataloga como falta administrativa grave.

Específicamente, la define de la siguiente manera:

*“Artículo 58. Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.*

Sin embargo, no se considera un plazo de arrepentimiento, por lo que se limita el margen por el que los funcionarios pueden declarar su conflicto de interés una vez iniciado el proceso.

#### **Subindicador 14(b) - Disposiciones sobre prácticas prohibidas en los documentos de contratación**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa el grado en que la ley y los reglamentos obligan a las agencias contratantes a incluir referencias al fraude, a la corrupción y otras prácticas prohibidas, conflictos de intereses y conductas contrarias a la ética como se definen en la ley, en los documentos de contratación y en los contratos. Este subindicador se refiere al subindicador 2(b) sobre Contenido de los documentos modelo, pero no se trata directamente en ese subindicador.

La evaluación debe verificar la existencia de disposiciones en los documentos de contratación y en los contratos, y la aplicabilidad de dichas disposiciones a través del marco legal/regulatorio. Los documentos de contratación y los contratos deben incluir las definiciones de lo que se considera fraude y corrupción y otras prácticas prohibidas, y las consecuencias de cometer tales actos.

Subindicador 14(b): Criterios de evaluación

- (a) El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de contratación y contratos.
- (b) Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.

*Criterio a) El marco legal/regulatorio especifica este requisito obligatorio y ofrece instrucciones precisas acerca de cómo incorporar el asunto en los documentos de contratación y contratos.*

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas indican como obligación en su “Artículo 29. La convocatoria a la licitación pública,

en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener: ... Fracción IX. Precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, en la que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas, para que los servidores públicos de la dependencia o entidad induzcan o alteren las evaluaciones de las proposiciones, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes;”

El Artículo 45 de la misma disposición establece el contenido mínimo de los contratos a celebrar y en ninguna de sus fracciones refiere a la incorporación de una cláusula específica en la materia.

Sin embargo, no existen instrucciones claras sobre el cómo hacerlo ni existen modelos preestablecido para llevarlo a cabo.

*Criterio b) Los documentos de contratación y contratos incluyen disposiciones acerca del fraude, de la corrupción y de otras prácticas prohibidas, como se especifica en el marco legal/regulatorio.*

La mayoría de las dependencias y entidades incluyen el requisito y clausulado específico incluso desde los procesos licitatorios o de invitación restringida, y posteriormente quedan plasmados en los contratos que se formalizan con los proveedores adjudicados.

Sin embargo, no existe modelos preestablecidos homologar este clausulado, a fin de que sea estándar y concordante con las nuevas disposiciones derivadas del Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo las sanciones a las que puedan ser acreedores quienes no se apeguen a lo ahí dispuesto.

Solo se describen las disposiciones legales, pero no evidencia de cumplimiento de éstas.

#### Encuesta a Proveedores en Contratación Pública

Hay muchas formas de reducir la corrupción en las compras públicas. A continuación, encontrará una lista de posibles soluciones. En su opinión, en el contexto de México ¿qué tan efectivas son estas medidas para reducir la corrupción en la contratación pública? Por favor asigne una calificación para cada medida:

	MUY EFECTIVA	ALGO EFECTIVA	NO MUY EFECTIVA	NADA EFECTIVA
Formularios de declaración para que los proveedores confirmen que cumplirán las normas anticorrupción	32.5%	37.5%	22.0%	5.0%
Un código de conducta (directrices éticas o documentos de orientación similares) para entidades públicas y privadas	37.5%	32.5%	20.0%	10.0%

#### **Subindicador 14(c) - Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley**

***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador trata de la capacidad de hacer cumplir la ley y la habilidad de demostrarlo mediante las medidas adoptadas. Se precisa evidencia de la aplicación de la ley para demostrar a los ciudadanos y otras partes interesadas que el país es serio en cuanto a la lucha contra la corrupción.

El evaluador debe verificar si las entidades contratantes deben reportar a la policía actividades de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas y si existe un procedimiento claro para ello.

El evaluador debe revisar si el procedimiento es aplicado sistemáticamente en la práctica, y si las autoridades policivas hacen seguimiento constante a los mismos.

El evaluador debe verificar que existan sistemas y procedimientos para suspender/excluir la participación de firmas y personas naturales en las actividades de contratación (referirse al subindicador 1(d)). El evaluador debe estimar si los procedimientos garantizan el debido proceso y si se aplican sistemáticamente. Por ejemplo, el sistema debe incluir un registro de firmas y personas naturales excluidas que sea de fácil acceso a todas las entidades contratantes. Las entidades contratantes deben consultar este registro y no tener en cuenta a firmas y personas para que participen en el proceso de contratación.

También debe poder obtener un mínimo de pruebas para la judicialización y sanción de prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas. El evaluador debe obtener cifras sobre el número de casos de corrupción reportados a través del sistema, y el número de casos procesados. Si la proporción de casos procesados en relación con los casos reportados es baja, se deben explicar las razones posibles para ello.

#### Subindicador 14(c): Criterios de evaluación

- (a) Las entidades contratantes deben reportar a las autoridades policivas acusaciones de fraude corrupción y otras prácticas prohibidas, y para ello debe existir un procedimiento claro
- (b) Hay pruebas de que este sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hagan seguimiento periódico a los reportes.
- (c) Existe un sistema para la suspensión/exclusión que garantice el debido proceso y que sea aplicado continuamente.
- (d) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas. \*

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(c), criterio de evaluación (b):

- Las firmas/individuos hallados culpables de fraude o corrupción en contratación: número de firmas/individuos procesados/condenados; inhibidos de participar en contrataciones futuras (en mora/inhabilitados). Fuente: Función normativa/regulatoria/organismo anticorrupción.

- Los funcionarios del gobierno que se hallen culpables de fraude y corrupción en la contratación pública: número de funcionarios suspendidos/condenados.

- Dávivas para asegurar contratos públicos: número de firmas que admiten prácticas contrarias a la ética, incluidas las dávivas (en porcentaje).

*Criterio a) Las entidades contratantes deben reportar a las autoridades policivas acusaciones de fraude corrupción y otras prácticas prohibidas, y para ello debe existir un procedimiento claro.*

En general, las entidades públicas de todos los niveles cuentan con diversas instancias de fiscalización que evalúan permanentemente las contrataciones públicas. No obstante, son instancias que no dependen directamente de la entidad contratante, es decir, las dependencias y entidades no cuentan con mecanismos propios para identificar estas conductas y actuar en consecuencia, sino que se da vista a los OIC's quienes están facultadas para auditar y en su caso sancionar, (coordinados por la SFP), o entes similares en los Estados.

Son precisamente estas instancias quienes estandarizan el procedimiento de investigación, integración y, en su caso, sanción por este tipo de conductas.

En los casos de las Empresas Productivas del Estado, se cuenta con Unidades de Control Interno que se encargan de la identificación y atención de riesgos, incluidos los de corrupción, como una primera línea que apoye su identificación y posterior denuncia, así como con áreas de Auditoría Interna dependientes de los respectivos Consejos de Administración, dotando a estas empresas de un mayor grado de independencia en la materia.

De acuerdo con las Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sus reglamentos, así como el reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, existen los mecanismos para que contratantes inconformes reporten los hechos. Asimismo, en términos la cuestión de reporte a autoridades de seguridad pública y procuración de justicia, el Código Penal Federal y el Código de Procedimientos Penales Federales, establecen los mecanismos para dar a conocer acusaciones de prácticas prohibidas.

Sin embargo, en muchas ocasiones la materia es de carácter estatal o municipal, por lo que pretenden desvincular a otras autoridades de sus acciones.

*Criterio b) Hay pruebas de que este sistema es aplicado sistemáticamente y que las autoridades hagan seguimiento periódico a los reportes.*

Los OICs presentes en todas las dependencias federales del sector central y paraestatales, tienen un programa anual de auditoría donde calendarizan las intervenciones a todas aquellas áreas, procesos o contratos que serán sujetos de auditoría durante el ejercicio, mismo que puede ser adaptado para incorporar temas relevantes que surjan en el tiempo; por lo que puede ser considerado un procesos sistemático y estandarizado para llevar a cabo este tipo de revisiones. Se cuenta con 213 OICs y 2 unidades de responsabilidades en el Gobierno Federal.

Asimismo, todos ellos tienen la obligación de concentrar los hallazgos directamente con la SFP, quien se convierte en la reguladora de esta tarea y lo realizan a través de la Plataforma de Coordinación Integral de los Órganos de Vigilancia y Control.

Sin embargo, no se incluye información de la SFP que cuentan con la estadística de sanciones por este tipo de prácticas. Las entidades solo incorporaron las disposiciones legales, no evidencia de sanciones aplicadas

*Criterio c) Existe un sistema para la suspensión/exclusión que garantice el debido proceso y que sea aplicado continuamente.*

La SFP es la entidad que se encarga de aplicar la suspensión de proveedores y hacerla del conocimiento de todas las dependencias y entidades a nivel nacional. Este procedimiento se realiza a través del Diario Oficial de la Federación (DOF), donde se publicitan las notificaciones de inhabilitación de proveedores, las fechas de aplicación y el periodo que cubre dicha sanción.

La inhabilitación de proveedores y contratistas está regulada en la *Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título Quinto y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Título Sexto.*

Sin embargo, de acuerdo con la consulta realizada a organizaciones de la sociedad civil y a cámaras empresariales, sí existe un sistema, aunque no es aplicado sistemáticamente.

*Criterio d) Existe evidencia de que en el país se están cumpliendo las leyes sobre prácticas corruptas, mediante la aplicación de las sanciones establecidas. \**

Adicional a las publicaciones en el DOF, la Secretaría de la Función Pública mantiene actualizado un listado de las razones sociales (personas físicas y morales) que se encuentran inhabilitadas y/o multadas por alguna conducta contraria a lo dispuesto en la normativa federal de contrataciones.

En la liga electrónica <https://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/> se puede consultar permanentemente dicho listado y realizar búsquedas por razón social específica. Este inventario constituye el directorio de Licitantes, Proveedores y Contratistas sancionados con el impedimento para presentar propuestas o celebrar contratos con las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados.

Al 31 de agosto de 2018 se han sancionado 1,741 proveedores. Durante 2016 y 2017 se sancionaron 1,645 y 1,746, respetivamente.

#### **Subindicador 14(d) - Marco anticorrupción y capacitación en integridad**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador intenta verificar si hay un marco de lucha contra la corrupción establecido, así como su alcance y naturaleza, y otras medidas especiales, tales como programas de capacitación en integridad que puedan ayudar a prevenir y/o detectar el fraude y la corrupción específicamente asociados a la contratación pública.



Un marco anticorrupción integral suele incluir a todas las partes interesadas en el sistema de contratación, asigna responsabilidades claras a todos ellos, y designa un organismo u organización de alto nivel (por ejemplo, comisión anticorrupción) con suficiente prestigio y autoridad para encargarse de coordinar y monitorear el programa. Las funciones asignadas al órgano anticorrupción varían según el país. Por ejemplo, los organismos anticorrupción podrían encargarse de proporcionar canales seguros para reportar cualquier sospecha de corrupción, tener facultades de investigación, y recopilar y divulgar información sobre la propiedad efectiva, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales.

Las entidades contratantes son responsables de administrar y monitorear un sistema transparente y eficiente, y de proporcionar información pública para promover la rendición de cuentas y la transparencia. s, Se deben desarrollar programas de capacitación en integridad y ofrecerse como una iniciativa coordinada (que incluya las entidades contratantes, el órgano de lucha contra la corrupción y las instituciones normativas/reguladoras) para fortalecer la sensibilización y aclaración de las responsabilidades y requisitos y canales para reportar en caso de sospecha de fraude o corrupción en contratación. La fuerza de trabajo de la contratación debería estar obligada a participar de manera regular en esta capacitación.

Los organismos de control (autoridad superior de auditoría) y los órganos de control legal (por ejemplo, el senado o el congreso) son responsables de la detección y denuncia de irregularidades o corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil son responsables de las auditorías sociales y la supervisión de las contrataciones para proteger el interés público. Estas pueden incluir las ONG, el mundo académico, los sindicatos, las cámaras de comercio, y las asociaciones profesionales y la prensa. El Poder Judicial también participa, a menudo en la forma de cortes especiales anticorrupción y órganos de investigación especializados que son responsables de investigar y procesar los casos de corrupción. Normalmente existen campañas de educación y sensibilización públicas estatales como parte de los esfuerzos para cambiar el comportamiento social con respecto a las prácticas corruptas y su tolerancia. Las estrategias de lucha contra la corrupción por lo general incluyen el uso de tecnología moderna para promover los servicios de contratación y gobierno electrónicos de modo de reducir al mínimo el riesgo de pagos de facilitación, la identificación de señales de alerta que indiquen posible corrupción, y la presentación de informes anuales para fomentar la sensibilización y el diálogo abierto.

Los evaluadores deben analizar la medida en que todas o algunas de las acciones se estructuran como un esfuerzo coordinado. Esto también incluye contar con recursos suficientes, el compromiso del gobierno y del público, o la medida en que, en general, se encuentran aisladas y se dejan a iniciativa de cada uno de los organismos u organizaciones individuales.

Subindicador 14(d): Criterios de evaluación

(a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades. \*

(b) Como parte del marco anticorrupción, existe un mecanismo para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública

- (c) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.
- (d) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a las contrataciones.
- (e) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de contratación participan en ellos de manera regular.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(d), criterio de evaluación (a):

- porcentaje de opiniones favorables del público sobre la eficiencia de las medidas anticorrupción (en porcentaje de respuestas).

*Criterio a) El país tiene establecido un marco integral anticorrupción para prevenir, detectar y penalizar la corrupción en el gobierno, el cual involucra a los organismos estatales adecuados con un nivel de responsabilidad y capacidad que los habilita para llevar adelante sus responsabilidades. \**

El Subindicador 14(a) Criterio (a) relata el origen e impactos legales del Sistema Nacional Anticorrupción, así como el marco regulatorio complementario que lo integra. El objetivo central es coordinar a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.

Dicho Sistema está conformado por diversas instancias del Estado Mexicano que aportan, en el ámbito de su competencia, a la instrumentación del bagaje anticorrupción nacional:

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Secretaría de la Función Pública y los OICs.
- Auditoría Superior de la Federación.
- Fiscalía Especializada Anticorrupción.
- Instituto Nacional de Acceso a la Información.
- Consejo de la Judicatura Federal.
- Comité Ciudadano.

Existe también la obligación para que las entidades federativas establezcan sistemas locales anticorrupción, similares a la configuración del sistema nacional.

Si bien es cierto que el referido Sistema no ha sido implementado a totalidad y presenta aun diversas áreas de oportunidad para garantizar su operatividad, sí constituye un esfuerzo importante que desde 2015 se viene configurando para fortalecer las acciones en esta materia.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos por establecer un nuevo sistema anticorrupción, México volvió a caer en el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza todos los años la organización Transparencia Internacional (TI). En la edición 2017, el país ocupa el lugar 135 de 180 naciones evaluadas, mientras que en el mismo estudio de 2016 se ubicó en el sitio 123 de 176.

*Criterio b) Como parte del marco anticorrupción, existe un mecanismo para identificar sistemáticamente los riesgos de corrupción y mitigar estos riesgos en el ciclo de la contratación pública.*

De manera general, tanto la Auditoría Superior de la Federación como la SFP, han implementado estrategias a fin de diseñar, implementar y evaluar periódicamente el Control Interno en las dependencias, entidades y estados donde realizan ejercicios de fiscalización. Se cuenta con el Marco Integrado de Control Interno (MICI) cuyo objetivo se centra en proporcionar un modelo general para establecer, mantener y mejorar el Sistema de Control Interno en las Instituciones del Sector Público, aportando elementos que sirvan de base para el cumplimiento de sus objetivos institucionales en las categorías de operación, información y cumplimiento. En dicho marco, se hace un especial énfasis en la identificación de riesgos y en particular los de corrupción.

Sin embargo, no se incluye una metodología exhaustiva que apoye a los funcionarios públicos para llevar a cabo la identificación y valoración de riesgos en general ni los de corrupción.

*Criterio c) Como parte del marco anticorrupción, se compilan estadísticas sobre sentencias y procedimientos legales relacionados con la corrupción y se publican informes anualmente.*

Sobresale en las principales bases de datos que se generan en el proceso, y que además de la estadística provee información de utilidad para las contrataciones gubernamentales, el registro de las razones sociales sancionadas. Referirse al Subindicador 14(c) Criterio c.

Sin embargo, no se incluye información de las sanciones impuestas directamente por la SFP, por tipo, origen y cuántas ha estado firmes en los tribunales.

Asimismo, el artículo 57 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla la elaboración y presentación de un informe anual que debe contener el porcentaje de procedimientos iniciados que culminaron con una sanción, así como el monto de las indemnizaciones efectivamente cobradas durante el periodo que se informa. Sin embargo, las políticas, así como los modelos de evaluación y seguimiento a sus efectos aún se encuentran en proceso de construcción.

*Criterio d) Se cuenta con medidas especiales para detectar y prevenir la corrupción asociada a la contratación.*

El Sistema de Control Interno que implementan las entidades, dependencias y estados, busca la identificación, evaluación y seguimiento a los riesgos, entre otros, en los procedimientos de contratación.

Sin embargo, no existe una metodología práctica y didáctica para la identificación de riesgos. Además, los programas de fortalecimiento de controles (Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y Programa de Trabajo de Control Interno), no necesariamente se enfocan a los controles preventivos.

En el marco de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se contemplan atribuciones específicas para el control y fiscalización en materia de Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. No obstante, las

políticas, así como los modelos de evaluación y seguimiento a sus efectos aún se encuentran en proceso de construcción.

*Criterio e) Se ofrecen programas especiales de capacitación en integridad y los empleados de contratación participan en ellos de manera regular.*

La Secretaría de la Función Pública cuenta con un programa permanente de cursos de capacitación en materia de contrataciones públicas, tanto en modalidad presencial como virtual a través de material audiovisual.

Desde el portal web <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/contrataciones-publicas-que-garanticen-las-mejores-condiciones-para-el-estado>, la SFP pone a disposición tanto de los servidores públicos como de proveedores y contratistas, diverso material útil para profundizar en la materia. De manera particular, y como parte de las ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés, la Secretaría de la Función Pública ha establecido e implementado diversas medidas orientadas a dicho propósito, destacando la emisión de la Guía para prevenir, detectar y gestionar conflictos de interés en los procedimientos de contrataciones públicas.

Sin embargo, no se cuenta con información sobre estadísticas que muestre el número de servidores públicos capacitados, además de que no existen al momento criterios únicos para un programa de integridad. En este sentido, todavía no existe una política unificada y específica para identificar y mitigar riesgos en contratación pública.

#### **Subindicador 14 (e) - Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad en la contratación**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa la fuerza de la opinión pública y del sector privado para mantener un entorno de contratación sólido. Esto puede hacerse manifiesto en la existencia de grupos de la sociedad civil respetados y creíbles que tienen un enfoque de contratación dentro de sus agendas y/o proporcionan supervisión y ejercen el control social activamente. Las organizaciones de la sociedad civil solo pueden desempeñar un papel significativo como monitores de terceros cuando tienen garantías del gobierno para funcionar y cuando su trabajo suele ser promovido y aceptado por el público.

Los evaluadores también deben medir si las asociaciones empresariales promueven marcos de lucha contra la corrupción a ser implementados por los proveedores. El lado de la oferta puede llegar a ser un socio activo en el apoyo a la integridad mediante el establecimiento de medidas internas de cumplimiento. Los programas podrían, por ejemplo, centrarse en los códigos de ética, la capacitación en integridad para el personal y/o la mejora de las medidas de control interno.

La actitud de acogida y respeto del gobierno y la calidad del debate y las contribuciones de todas las partes interesadas constituyen una pieza fundamental para crear un entorno en el que se espera que primen la integridad y la conducta ética, y no se toleran las desviaciones.

Subindicador 14(e): Criterios de evaluación

(a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.

(b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.

(c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de la contratación pública. \*

(d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las contrataciones públicas, por ejemplo a través de medidas internas de cumplimiento. \*

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(e), criterio de evaluación (c):

- número de organizaciones de la sociedad civil (CSO), incluidas oficinas de CSO internacional que brindan supervisión y control social de forma activa en la contratación pública.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(e), criterio de evaluación (d):

- Número de proveedores que tienen establecidas medidas internas de cumplimiento (en porcentaje).

*Criterio a) Existen organizaciones de la sociedad civil fuertes y confiables que ejercen la función de auditoría social y control.*

Existe un grupo de organizaciones de la sociedad civil que han realizado análisis y estudios de las contrataciones públicas. Por ejemplo, el estudio de riesgos de corrupción en contrataciones públicas desarrollado por el Instituto Mexicano para la Competitividad; la creación de la figura de “Testigo Social” impulsada por Transparencia Mexicana; el portal “Torre de Control” que da seguimiento a las contrataciones del Nuevo Aeropuerto por parte de PODER; así como la Métrica de Transparencia de Obra Pública de México Evalúa, pero mencionar algunos. También, la colaboración de las Organizaciones de la Sociedad Civil con periodistas de investigación ha hecho posible detectar y visibilizar actos de corrupción como el caso de la llamada “Estafa Maestra”, realizado por Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Adicional a las organizaciones de la sociedad civil, en México se cuenta con la figura del Testigo Social, personas físicas u organizaciones no gubernamentales que participan en los procedimientos de contratación de especial relevancia, o bien en aquellos cuyos montos de contratación son regulados por la normatividad aplicable, y con su experiencia y capacidad aportan un valor agregado.

La SFP, a través de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, ha realizado un total de 629 designaciones de testigos sociales, entre 2013 y septiembre de 2018, a fin de que participaran en el acompañamiento y vigilancia de igual número de procedimientos de contratación.

Número de procedimientos con testigo social designado.

2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Total
113	163	128	84	109	32	629

11 de septiembre de 2018\*

Sin embargo, actualmente, el Padrón Público de Testigos Sociales de la SFP está conformado por solamente 37 personas físicas y siete personas morales, <sup>2</sup> número pequeño para el tamaño de las contrataciones públicas en México.

*Criterio b) Existe un ambiente que permite que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras.*

De acuerdo con los resultados que estas organizaciones han tenido en los últimos años que ha derivado de investigaciones realizadas por estas firmas, se estima que no existen condiciones en el país que impidan o constituyan barreras para que las organizaciones de la sociedad civil cumplan un rol significativo como terceras partes supervisoras. La consulta de sus páginas web es una muestra del profesionalismo con el que realizan su labor y la evidencia con que sustentan los hallazgos y propuestas.

Sin embargo, de acuerdo con la consulta llevada a cabo a organizaciones de la sociedad civil y a cámaras empresariales, las condiciones no son propicias para tener un rol significativo, de lo que es muestra la pequeña cantidad de organizaciones de la sociedad civil por número de habitantes. Realizar esta función implica un gran esfuerzo por parte de las organizaciones frente a diversos obstáculos y limitaciones.

*Criterio c) Existen pruebas de que la sociedad civil contribuye a modelar y mejorar la integridad de la contratación pública. \**

Si bien es cierto que las organizaciones de la sociedad civil han realizado varios estudios e investigaciones, que han derivado en muchos de los hallazgos, que han logrado establecer temas en la agenda pública y que en ocasiones se han traducido en cambios al sistema de contrataciones públicas, no existe un mecanismo definido y formal para su participación. No existen reglas claras institucionales que permitan captar las aportaciones de la sociedad civil y que se puedan reflejar en cambios y reformas de fondo.

#### Encuesta a Proveedores en Contratación Pública

¿Está usted o su empresa al tanto de que alguna Organización de la Sociedad Civil esté proporcionando activamente supervisión y control social en la contratación pública?

Opciones de respuesta	Respuestas
Sí	7.32%
No	92.68

*Criterio d) Los proveedores apoyan activamente la integridad y la conducta ética en las contrataciones públicas, por ejemplo, a través de medidas internas de cumplimiento. \**

<sup>2</sup> Comunicado de prensa 097 de la SFP, consultado en la página web: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos>

En la encuesta realizada a los proveedores para esta evaluación, se les cuestionó acerca de la implementación en sus empresas de medidas internas de cumplimiento u otras que promuevan la integridad y la conducta ética en las compras públicas.

Destaca la presencia en un 75.6% de los casos de un Manual de organización y procedimientos, y en el mismo porcentaje la existencia de un Código de Conducta. Aunque solo el 56.1% indicó contar con Sistemas de control, vigilancia y auditoría. Solo un 4.88% respondió no tener ninguna de las medidas que aparecían como opciones a la respuesta.

Sin embargo, no existe un mecanismo institucionalizado para asegurar que los proveedores establezcan, como obligación, programas de ética y cumplimiento, así como mecanismo para evaluar su impacto.

#### **Subindicador 14(f) - Mecanismos seguros para denunciar prácticas prohibidas o conductas faltas de ética**

##### ***Práctica requerida a evaluar:***

Este subindicador evalúa lo siguiente: i) si el país proporciona un sistema para reportar las prácticas fraudulentas, corruptas u otras prácticas prohibidas, así como la conducta falta de ética, y ii) si la legislación y los sistemas permiten la confidencialidad y la protección de los denunciantes. Debe verse que el sistema reacciona ante las denuncias que se hayan verificado mediante acciones subsecuentes para hacer frente a los problemas informados. En caso en que se establezca un sistema de admisión de denuncias y se generen datos que indican el número de investigaciones realizadas y las medidas adoptadas, esta información debe ser tomada en cuenta.

Subindicador 14(f): Criterios de evaluación

- (a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.
- (b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes.
- (c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.

*Criterio a) Existe un sistema seguro, accesible y confidencial para la denuncia pública de casos de fraude, corrupción y otras prácticas prohibidas o conducta poco ética.*

La SFP tiene a disposición de la ciudadanía en general el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas por conductas indebidas y actos de corrupción. Dicha herramienta puede accederse vía web en la página <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#!/> y permite su presentación en modalidad anónimo.

Constituye un mecanismo de registro, captación, administración y atención de denuncias ciudadanas que cualquier persona puede formular en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las denuncias pueden ser presentadas también, vía correspondencia o de manera personal. En todos los casos, los

datos personales proporcionados por el denunciante se encuentran protegidos en términos de lo señalado por las leyes y demás disposiciones aplicables en materia de Transparencia y Protección de Datos Personales.

Sin embargo, de acuerdo con consultas a la sociedad civil y cámaras empresariales, estos sistemas no han generado una confianza suficiente entre la población, por lo que se han creado alternativas de denuncia anónima.

*Criterio b) Existen disposiciones legales para proteger a los denunciantes.*

En términos del segundo párrafo del artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las denuncias podrán ser anónimas, y en este caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de la persona que denuncie las presuntas infracciones.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 64 de dicha ley, los servidores públicos que denuncien una falta administrativa grave o faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables, las cuales deberán ser evaluadas y atendidas de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el servidor público denunciante.

Por otro lado, el numeral 7 de los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, faculta al Presidente del Comité, a determinar medidas preventivas a favor de los denunciantes, si las circunstancias del caso lo ameritan, cuando los hechos narrados en la denuncia describen conductas en las que supuestamente se hostigue, agrede, amedrente, acose, intimide o amenace a una persona, sin que ello signifique tener como ciertos los hechos.

*Criterio c) Los denunciantes pueden confiar en la eficiencia de la protección.*

El artículo 64 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* establece como criterio de obstrucción de la justicia contra un servidor público cuando, *fracción III*. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Asimismo, el artículo 91 de la misma disposición señala que: La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

Sin embargo, de acuerdo con consultas a la sociedad civil y cámaras empresariales, existe un ambiente de temor y desconfianza entre los denunciantes.

Asimismo, no se incluye información por parte de la SFP con alguna estadística que indique el número de denuncias recibidas y como fueron concluidas, así como alguna eventual represalia documentada hacia los denunciantes



**Subindicador 14(g) - Códigos de conducta/códigos de ética y normas de divulgación de información financiera**

***Práctica requerida a evaluar:***

El país debe contar con un código de conducta/ética que se aplique a todos los funcionarios públicos. Además, deben existir disposiciones especiales para aquellos involucrados en contratación pública. En particular, los requisitos de divulgación de información Financiera para los funcionarios públicos han demostrado ser muy útiles para ayudar a evitar prácticas poco éticas o corruptas. Deben llevarse a cabo programas de capacitación para todos los funcionarios públicos a fin de mejorar y mantener la toma de conciencia acerca de los requisitos y garantizar la aplicación efectiva de estas medidas.

Subindicador 14(g): Criterios de evaluación

- (a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye la contratación. \*
- (b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera. \*
- (c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.
- (d) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.
- (e) Las declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera e información acerca de la propiedad en beneficio son radicados, accesibles y utilizados sistemáticamente por quienes toman decisiones para prevenir riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de la contratación pública.

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(g), criterio de evaluación (a):

- proporción de entidades contratantes que tienen un código de ética o conducta obligatorio con disposiciones especiales para aquellos involucrados en gestión financiera pública que incluyan contratación (en porcentaje del número total de entidades contratantes).

\* Indicador cuantitativo recomendado para sustanciar la evaluación del subindicador 14(g), criterio de evaluación (b):

- Los funcionarios involucrados en la contratación pública que hayan registrado formularios de divulgación financiera (en porcentaje del total requerido por ley).

*Criterio a) Existe un código de ética o conducta para los funcionarios del gobierno con disposiciones especiales para aquellos involucrados en la gestión pública financiera, lo que incluye la contratación. \**

El 20 de agosto de 2015 mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, se emitió el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.

Dicho documento rige de manera general la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, haciendo una breve descripción de los cinco principios establecidos en la Constitución y la definición de once valores.

Sin embargo, es un documento de aplicación general que no establece obligaciones ni conductas específicas en gestión pública financiera (incluyendo contrataciones), por lo que fue complementado con la emisión en el DOF, el mismo día que el Código, del Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas, Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones. El Protocolo tiene por objeto:

I. Expedir las reglas de contacto con particulares que deberán observar:

a) Los servidores públicos inscritos en el registro que lleva la Secretaría de la Función Pública de quienes participan en procedimientos de contrataciones públicas, así como en otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y

b) Los servidores públicos que funjan como residentes de obra en los contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas en su trato con los superintendentes de construcción, y

II. Establecer los mecanismos para que los particulares puedan formular un manifiesto de vínculos o relaciones, que tengan con servidores públicos de alto nivel y con los que están inscritos en el registro que lleva la Secretaría de la Función Pública de quienes participan en los procedimientos mencionados.

Adicional a todo lo anteriormente descrito, las entidades federativas y los organismos autónomos también emiten códigos de ética y conducta y algunas disposiciones específicas en materia de contrataciones.

*Criterio b) El código define las responsabilidades en torno a la toma de decisiones y somete a los tomadores de decisiones a requisitos específicos para la divulgación de información financiera. \**

El Anexo Primero del Protocolo establece obligaciones y responsabilidades específicas en materia de actuación para los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en las contrataciones públicas, así como en el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.

En complemento con la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, se regula la obligación de publicidad de la información en materia de contrataciones.

Asimismo, existe un *registro público de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la administración pública federal y en la asignación y emisión de dictámenes en materia de avalúos y justipreciación de rentas*. Dicho registro describe, entre otros elementos, el puesto, su nivel de responsabilidad y el tipo de tarea que realiza en el proceso y se puede consultar en la página electrónica:

<https://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>

Número y porcentaje de funcionarios involucrados en adquisiciones públicas que hayan registrado formularios de divulgación financiera.

	2014		2015		2016		2017		2018	
Funcionarios que hicieron pública su declaración	6,361	31%	6,322	28%	6,105	26%	5,469	24%	4,807	22%
Funcionarios que no hicieron pública su declaración	14,352	69%	16,547	72%	17,374	74%	17,431	76%	17,208	78%
Total	20,713	100%	22,869	100%	23,479	100%	22,900	100%	22,015	100%

*Criterio c) El código es de cumplimiento obligatorio y las consecuencias son de índole administrativa o penal.*

El ARTÍCULO SEGUNDO del Protocolo describe.- El incumplimiento a lo dispuesto en el presente Acuerdo por parte de los servidores públicos, será causa de responsabilidad administrativa en términos de lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ahora Ley General), por lo que lo hace vinculante en temas de sanciones ahí descritas para faltas administrativas graves y no graves.

Asimismo, el Código de Ética, las Reglas de Integridad y los Códigos de Conducta de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, son de estricto cumplimiento por los servidores públicos; pues la violación a alguno de los principios y valores recogidos en los Códigos, puede configurar una falta administrativa no grave en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

*Criterio iv) Se ofrecen programas de capacitación de manera regular para asegurar el conocimiento y la implementación constantes de las medidas.*

Referirse al Subindicador 14(d) Criterio e.

Sin embargo, no se incluye información por parte de la SFP con alguna estadística que muestre el número de servidores públicos capacitados

*Criterio d) Las declaraciones de conflictos de interés, divulgación financiera e información acerca de la propiedad en beneficio son radicados, accesibles y utilizados sistemáticamente por quienes toman decisiones para prevenir riesgos de corrupción a lo largo del ciclo de la contratación pública.*

Derivado de las Reformas en Materia Anticorrupción, los formatos de declaraciones de conflicto de interés, divulgación financiera, declaración patrimonial serán actualizados; sin embargo, estas modificaciones lineamientos todavía no han sido emitidos por el Sistema Nacional Anticorrupción por lo que no puede juzgarse la efectividad de los nuevos instrumentos que se crearon con el nuevo marco normativo anticorrupción.

Sin embargo, actualmente, el mecanismo a través del cual se hace el análisis de la información que obra en las declaraciones, es por parte de las áreas competentes de la SFP, a través de las herramientas informáticas con las que se cuenta de manera interna, ya que para el caso del conflicto de interés es la SFP, a través de la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial, es quien envía las vistas a los Órganos Internos de Control para que determinen lo conducente; y por lo que hace al tema del análisis patrimonial, es la Dirección General de Información e Integración quien actualmente realiza el procedimiento de evolución a efecto de detectar inconsistencias, y de ser el caso, solicita las declaraciones impresas a la DGRSP.

Adicionalmente, la dispersión en las fuentes de información no facilita la tarea de fiscalización. El sistema CompraNet no permite explotar la información de manera integral, haciendo difícil el análisis de cumplimiento y eficiencia en las distintas etapas del ciclo de contratación pública.

### 3. Anexo

#### **Listado de entidades autónomas y federativas que participaron en la evaluación MAPS**

##### **Entidades Autónomas**

- Instituto Nacional Electoral
- Instituto Federal de Telecomunicaciones
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Banco de México
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Liconsa
- Servicio de Administración Tributaria (SAT)
- Auditoría Superior de la Federación
- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Comisión Federal de Electricidad

## **Estados**

- Chiapas
- Coahuila
- Estado de México
- Jalisco
- Puebla
- Quintana Roo