

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO ALBERTO RODRÍGUEZ CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El que suscribe, Mario Alberto Rodríguez Carrillo, diputado de la LXV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter respetuosamente a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un párrafo al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El servicio público y el ejercicio de recursos públicos son fundamentales para el funcionamiento eficiente y justo de una sociedad y se constituyen, además, en factores esenciales para promover el bienestar social, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la democracia.

La promoción del bienestar social, del desarrollo económico el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la democracia deben ser en todo momento una prioridad en el establecimiento de disposiciones dentro de los ordenamientos legales que integran nuestro orden jurídico.

Así, el actuar de los servidores públicos debe reunir siempre requisitos de integridad, ética y transparencia y deben ser ejercidos a partir del cumplimiento estricto de la Constitución, de las leyes en la materia y de aquellas que regulan sus funciones; en consecuencia, sus acciones y omisiones deben estar sujetas al escrutinio público y legal, en caso de que estas lleguen a constituir violaciones al marco jurídico.

Esta conducta está regulada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala que:

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

...

...

...

...

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

Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Estas disposiciones se han incorporado a la Constitución como consecuencia del grave problema que es la corrupción, un fenómeno omnipresente en México y arraigado en su historia política, económica y social, el cual,

desde décadas atrás ha sido un obstáculo persistente para el desarrollo del país, minando la confianza pública en las instituciones, distorsionando la distribución equitativa de recursos y perpetuando la desigualdad.

Los efectos de la corrupción en México son devastadores y se extienden a todos los aspectos de la sociedad provocando desigualdad económica, pérdida de confianza institucional, desinversión y estancamiento económico y debilitamiento de la democracia.

En 2018, los periodistas Nayeli Roldán, Miriam Castillo y Manuel Ureste publicaron a través de Editorial Planeta, bajo la colección Temas de Hoy, el libro titulado *La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer el dinero público*, en el cual documentan a detalle una de las más enormes redes de corrupción jamás encontradas en toda la historia de México, red que precisamente fue conocida como “La Estafa Maestra” debido a la perfecta y disciplinada coordinación de los implicados que se encontraban en todos los órdenes del gobierno. Dicha red fue descubierta inicialmente por la Auditoría Superior de la Federación, para posteriormente ser investigada de forma independiente por los autores en colaboración con publicaciones independientes como *Animal Político* y organizaciones como Mexicanos contra la Corrupción.

“Comenzó al final del sexenio de Felipe Calderón. Pero en la revisión de las cuentas públicas de 2013 y 2014, ya con el presidente Enrique Peña Nieto al frente del gobierno, la Auditoría Superior de la Federación mostró que el “tímido” operativo se había vuelto un enredado y gigantesco mecanismo, en el que participaban más de una decena de dependencias públicas y movía miles de millones de pesos.”<sup>1</sup>

Según los autores de este Libro, el funcionamiento de dicha red de corrupción consistió principalmente en aprovechar vacíos legales que permiten que una dependencia pública contrate a un organismo descentralizado o empresa paraestatal sin concursos ni supervisión, con el fin de que éstas presten servicios como capacitación, diplomados a domicilio, renta de equipo especializado, cursos o asesoría.

Señalan que, aprovechando dicha falta de control, y aprovechando también que las universidades públicas suelen ser organismos descentralizados con libertad y autonomía académicas, los operadores principales de la Estafa Maestra contrataban a estas instituciones para proveer algún tipo de servicio, y éstas a su vez subcontrataban a empresas privadas para que lo proveyeran. Dichas empresas resultaban ser “empresas fantasmas”, empresas que sólo existen en papel, con domicilio fiscal en lugares como lotes baldíos o locales comerciales elegidos al azar, cuyos socios inversionistas eran tan sólo prestanombres con frecuencia obtenidos mediante engaños, y que naturalmente no tenían en absoluto la capacidad de proveer los servicios requeridos. Una vez el dinero estaba en manos de dichas empresas, fuera de la esfera pública y en la secrecía de la esfera privada, éste desaparecía; los autores del libro *La Estafa Maestra* plantean la hipótesis de que una parte se canalizaba a campañas electorales, y otra parte era para los operadores.

Asimismo, en dicho texto se menciona que los operadores de La Estafa Maestra actuaban en total y absoluta impunidad. En el Poder Ejecutivo, muchos de los líderes de la Estafa formaban parte del círculo interior del Presidente de la República; los mandos medios y bajos que ejecutaban los movimientos a su nombre se aseguraban de realizar los movimientos en la más absoluta secrecía y jamás firmar ningún documento que pudiera incriminarlos, los órganos internos de vigilancia de las dependencias involucradas ignoraron sistemáticamente la red de corrupción, y si bien la Auditoría Superior de la Federación (ASF) eventualmente destapó la Estafa Maestra e interpuso un total de 20 denuncias ante la Fiscalía General de la República, al momento de publicar el libro ésta no le había dado seguimiento a ninguna de ellas.

Nótese como, a pesar de que los operadores de La Gran Estafa eventualmente desarrollaron muchos métodos diferentes para saquear el erario, su medio principal para desaparecer el dinero público era precisamente aprovecharse de los controles laxos que permite la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

Público cuando una institución pública contrata a otra, bajo el razonamiento de que, al ser dinero que permanece en manos del gobierno, no es necesario someterlo a controles tan estrictos como cuando éste sale a la esfera privada. En particular, esto se establece en el artículo 1 de dicha ley, el cual, entre otros temas, especifica los casos en los que la aplicación de dicha ley se omite o se limita.

Otra de las situaciones clave que permitieron la existencia de la Gran Estafa es el hecho de que cualquier persona que trabaje para una dependencia puede firmar contratos a nombre de ella, lo que permitía a los autores intelectuales poner como chivos expiatorios a sus subordinados de jerarquía baja o intermedia y así evitar responder por cualquier acusación de corrupción, lavado de dinero o delincuencia organizada, pues de esa forma los actos de corrupción no eran formalmente culpa del autor intelectual, sino que los había cometido un puñado de divergentes que podían ser inmediatamente destituidos para simular que se habían tomado medidas correctivas.

Para prevenir este tipo de situaciones, la Constitución fija en el citado artículo 134 disposiciones para regular los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, estableciendo para ello las licitaciones públicas:

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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

En consecuencia, y para reglamentar la aplicación de dicho artículo Constitucional, se ha expedido la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que en su artículo 1, brinda una introducción, respecto de las entidades públicas a quienes aplicarán los criterios y procedimientos establecidos en la misma.

Sin embargo, estas disposiciones no han sido suficientes para detener las irregularidades y violaciones a la Ley en materia de adquisiciones públicas cometidas por los servidores públicos, especialmente las personas titulares de las áreas y dependencias; por ello, el 25 de abril de 2019 la Auditoría Superior de la Federación emitió una serie de consideraciones y recomendaciones respecto al previamente mencionado artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las cuales se enumeran a continuación:

- Las contrataciones que se realizaban al amparo del Artículo 1 de dicha ley se realizan con discrecionalidad excesiva, pues permite que éstas se hagan sin siquiera los controles mínimos contemplados en los procesos de licitaciones públicas.
- Esto dio pie a la ejecución de redes de corrupción involucrando a universidades públicas como presuntas proveedoras de bienes y servicios, aunque también se ha identificado a entidades como empresas paraestatales de propiedad estatal o federal.
- Conforme al artículo 1, la contratación entre entidades públicas sin licitación es válida, pero debe sujetarse a las premisas establecidas por las propias leyes.

La recomendación de la ASF es reformar el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de tal forma que se establezcan controles para que, en contratos o actos jurídicos que excedan un cierto monto, el titular de la dependencia contratante sea quien deba suscribir los contratos correspondientes y se responsabilice de su vigilancia, de esa forma eliminando el *modus operandi* de las redes de corrupción donde quienes ejecutan las acciones son funcionarios de jerarquía baja o intermedia cuya destitución no represente una pérdida significativa para la dependencia.

Una forma de llevar a cabo lo anterior es adicionando un párrafo en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual especifica los actos y sujetos a los cuales dicha ley aplica, en donde se especifique que todo contrato celebrado entre dependencias públicas que exceda un cierto monto deberá ser celebrado por el titular de dicha dependencia o por apoderados debidamente designados, el cual será responsable por la vigilancia del contrato y por todo proceso legal que lo involucre, como se muestra a continuación:

**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO**

Dice:	Debe decir:
<p><b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen</p>	<p><b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen</p>
I - VI. [...]	I - VI. [...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad	Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad

<p>federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.</p>	<p>federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.</p>
<p><b>Sin correlativo.</b></p>	<p><b>Los contratos que celebren las dependencias y/o entidades entre sí, cuya cuantía sobrepase las cinco mil unidades mensuales de medida y actualización, deberán ser celebrados y firmados por las personas titulares de dichas dependencias, con la finalidad de que puedan darles supervisión, seguimiento, control, y una adecuada ejecución.</b></p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>

Combatir la corrupción en México es un desafío complejo que requiere un enfoque integral, es fundamental fortalecer las instituciones encargadas de prevenir y combatir la corrupción, promover una cultura de integridad y ética tanto en el sector público como en el privado, fomentar la transparencia en el gobierno, promover la participación ciudadana y reformar las leyes en la materia, de manera que seamos capaces de combatir este problema endémico y construir un México más justo, próspero y democrático para las generaciones futuras.

Expuesto lo anterior, queda claro que es urgente promover reformas en la Ley capaces de poner fin a las redes de corrupción que, aprovechándose de la amplia libertad de la cual gozan las dependencias públicas para contratarse entre sí, día a día arrebatan a todos los mexicanos el dinero que debería ser usado para mejorar su calidad de vida, para ser despilfarrado en espectaculares campañas electorales y lujos materiales frívolos y vacíos, y una de las formas de hacerlo es subvirtiendo sus *modus operandi* mediante leyes que eliminen los vacíos legales de los cuales éstas se valen. De esa forma, no sólo se bloquea una de las vías por las cuales operan las redes de corrupción, sino que también la experiencia que adquieren los implicados para operar dichas redes se vuelve nula e inválida.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

**Artículo Único.** Se adiciona un último párrafo al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen

I. a VI. ...

...

...

...

...

**Los contratos que celebren las dependencias y/o entidades entre sí, cuya cuantía sobrepase las cinco mil unidades mensuales de medida y actualización, deberán ser celebrados y firmados por las personas titulares de dichas dependencias, con la finalidad de que puedan darles supervisión, seguimiento, control, y una adecuada ejecución.**

...

...

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Nota**

1 Nayeli Roldán, Miriam Castillo, Manuel Ureste. (2018). Prólogo. En *La Estafa Maestra: Graduados en desaparecer el dinero público* (13). México: Planeta, colección Temas de Hoy.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2024.

Diputado Mario Alberto Rodríguez Carrillo (rúbrica)