

Secretaría de la Función Pública

Testigos Sociales en los Procedimientos de Licitaciones y Contrataciones de la Administración Pública Federal

Auditoría de Desempeño: 2021-0-27100-07-0327-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 327

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los resultados de la Secretaría de la Función Pública para la selección y designación de los testigos sociales que participan en los procedimientos de licitación y contratación en la Administración Pública Federal para contribuir a asegurar las mejores condiciones de compra disponibles para la APF.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2021. El temático incluye la revisión de los resultados de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en la actualización y difusión del padrón de testigos sociales, en el proceso de emisión de convocatorias para la selección, su designación y capacitación, la evaluación de su actuación, la cobertura de participación, los montos de la contraprestación a los testigos sociales, el ejercicio de los recursos presupuestarios en la materia, así como la contribución en asegurar las mejores condiciones en los procesos de contrataciones de la Administración Pública Federal.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el desempeño de la Secretaría de la Función Pública en la selección y designación de los testigos sociales que participaron en los procedimientos de licitación y contratación en la Administración Pública Federal (APF) para contribuir a asegurar las mejores condiciones de compra disponibles para la APF.

Antecedentes

En 2000, se formalizó en México la figura del testigo social con el objetivo de propiciar un espacio de colaboración entre sociedad y gobierno para contribuir a la integridad de las compras públicas, con la finalidad de proporcionar información útil y suficiente sobre las adquisiciones del Gobierno Federal. Los testigos sociales son las personas físicas, que pueden pertenecer a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que tienen la función de participar en los procesos de licitación y contratación que se realizan en la Administración Pública Federal y en las Empresas Productivas del Estado, a fin de proponer sugerencias y recomendaciones al término de su participación. El propósito de este mecanismo es que la ciudadanía conozca, de primera mano, los procedimientos de licitaciones y contrataciones desde un punto de vista diferente, con una visión distinta a la del gobierno.^{1/}

Esta figura tiene como fundamento lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación (...) se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (...); asimismo, “las adquisiciones, (...) de todo tipo de bienes, (...), se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes (...), a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad (...); la naturaleza del artículo constitucional se definió desde su expedición en 1917, aunque únicamente se hacía referencia al tema de obras públicas, ya que desde ese momento se estableció que “Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”, permaneciendo así hasta su reforma en 1982, cuando se incluyó a la licitación pública como el procedimiento necesario para realizar las adjudicaciones de los contratos administrativos; además, se incluyeron las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La figura del Testigo Social fue institucionalizada en la Administración Pública Federal (APF) por la Secretaría de la Función Pública el 16 de diciembre de 2004, con la publicación del “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), que tenía como fundamento el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual el Gobierno Federal reconoció que la corrupción era una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y de los servidores públicos, debido a que los mecanismos e instancias de control en la gestión pública no se orientan a detectar prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento estricto de la normativa, lo que permitió la discrecionalidad en la toma de decisiones de los

^{1/} Secretaría de la Función Pública (SFP) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), **Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social**, México, 2018, p. 5.

servidores públicos, lo que hacía necesario diseñar una estrategia anticorrupción que aplicara mecanismos para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, así como ampliar los espacios para que la ciudadanía participara de manera activa y permanente en el diseño, ejecución y evaluación de la actividad pública, en coordinación con las dependencias y entidades de la APF.

Asimismo, en 2005, la SFP emitió el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de Testigos Sociales^{2/} que tuvo como propósito asegurar que la selección y designación de los testigos sociales se realizara con imparcialidad. El Comité se integraría por servidores públicos de la secretaría, hasta tres representantes de las Cámaras y Asociaciones Empresariales y uno del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El 28 de mayo de 2009, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (...)”, en el que se formalizó lo determinado en el acuerdo de 2004, al señalar la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, los cuales fueron definidos como “las personas (...) representantes de la sociedad en los procedimientos de contratación”.^{3/} Además, en el decreto se incorporó el artículo cuarto transitorio, en el que se señaló la obligación de la SFP de realizar cada año una evaluación para determinar el incremento de la cobertura de participación de los testigos sociales, así como para instrumentar medidas con el propósito de ampliar dicha cobertura en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del decreto.

El esquema operativo del testigo social se completó el 28 de julio de 2010, con la expedición y publicación de los Reglamentos de las leyes en materia de contrataciones públicas en el ámbito Federal. Con la expedición de estos documentos normativos los “Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicados en 2004, fueron abrogados.

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, se estableció el objetivo prioritario 2. “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal” mediante el cual se pretende “consolidar los instrumentos que los particulares y entes gubernamentales tienen a su alcance para impugnar los actos que estimen irregulares en las contrataciones públicas para que el Gobierno Federal vigile y controle sus propios actos, a efecto de garantizar que se cumpla el

^{2/} **Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de Testigos Sociales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2005.

^{3/} **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal**, publicado el 28 de mayo de 2009, pág. 20.

mandato impuesto por el artículo 134 constitucional, consistente en administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez”.^{4/}

El 26 de abril de 2022, la SFP presentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual tiene como propósito “fortalecer la buena administración pública, mediante la concentración en la SFP, de la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas; el rediseño del funcionamiento de los órganos internos de control, y la centralización de la política general de contrataciones públicas, con el propósito de asegurar un adecuado uso de los recursos públicos, con probidad y eficiencia”. Para ello, se pretende concentrar en la SFP la planeación, establecimiento, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como su interpretación. Una vez que se aprueben y publiquen las modificaciones a la LOAPF, el titular del Ejecutivo Federal tendrá 180 días para expedir las adecuaciones al reglamento interior de la SFP, para que la secretaría establezca las disposiciones de carácter general para el establecimiento de las atribuciones que se modifiquen y adicionen.

De conformidad con esas leyes y sus reglamentos, la SFP quedó como instancia responsable del funcionamiento y designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la APF, así como del padrón público, que, al 30 de junio de 2021, estaba integrado por 42 testigos sociales de los que 35 eran personas físicas y 7 personas morales.^{5/}

Resultados

1. Actualización y difusión del padrón público de testigos sociales

La actualización y difusión del Padrón Público de Testigos Sociales permite contar con información útil, confiable y oportuna de sus integrantes.

En 2021, el Padrón Público de Testigos Sociales se mantuvo actualizado y fue difundido, ya que la SFP proporcionó copia de ese padrón, el cual estuvo conformado por 42 integrantes, 35 (83.3%) fueron personas físicas y 7 (16.7%) personas morales, como se muestra a continuación:

^{4/} Diario Oficial de la Federación. **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024**, publicado el 30 de agosto de 2019, pág. 11.

^{5/} Secretaría de la Función Pública, **Tercer Informe de Labores 2020-2021**, publicado el 1 de septiembre de 2021.



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública mediante el oficio número UCEMGP/209/626/2022 del 7 de junio de 2022.

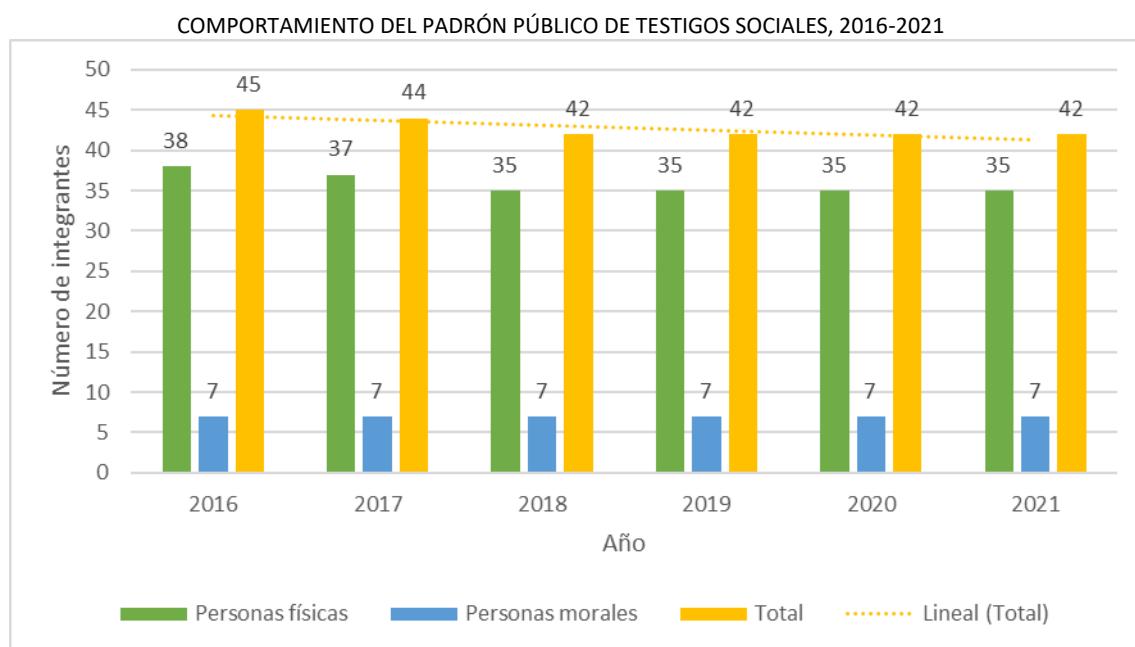
Respecto de los requisitos que deben cumplir los integrantes para asegurar su permanencia en el padrón, la secretaría indicó que fueron los siguientes:

- conducirse de manera objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética;
- participar en los eventos relacionados con los procedimientos de contratación que atestigüen;
- proponer, de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad de las contrataciones, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción;
- presentar informes previos a la SFP, a las dependencias y entidades contratantes y al correspondiente órgano interno de control, cuando detecten irregularidades manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente;
- atender y responder en forma oportuna y expedita cualquier requerimiento de información que les sea formulado por la secretaría o los órganos internos de control, y

- acreditar los cursos de capacitación para actualizar sus conocimientos en la aplicación de las leyes y los tratados, los cuales se apegan a lo establecido en la normativa aplicable.^{6/}

La SFP señaló que, para 2021, no canceló inscripciones en el padrón ni recibió solicitudes de inscripción, lo que se verificó con la base de datos proporcionada, por lo que la SFP mantuvo actualizado el Padrón Público de Testigos Sociales.

Asimismo, la SFP remitió la base de datos en la que se identificó el comportamiento del padrón público, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública con la nota del 10 de octubre de 2022.

Como se muestra en la gráfica, en 2016, se registró el mayor número de integrantes en el padrón con 45, 38 (84.4%) personas físicas y 7 (15.6%) morales. De 2016 a 2021 disminuyeron 3 registros de personas físicas; asimismo, se identificó que desde 2018 el padrón público mantiene su composición.

Respecto de los mecanismos de difusión del padrón, la SFP informó que “se realizó con base en lo establecido en los artículos 60 del RLAASSP y 49 del RLOPSRM”, que señalan que el padrón público estará disponible en el portal de CompraNet. Al respecto, proporcionó la liga

^{6/} Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículos 67 y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 55.

siguiente: <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>; con su revisión, se constató que, en el apartado “Módulos de CompraNet”, se encuentra la pestaña “Testigos sociales”, que contiene información en la materia y se incluye el padrón público. Asimismo, la secretaría en su página principal cuenta con un apartado con información y documentación de apoyo para los testigos sociales, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y entidades federativas, en el cual se encuentra publicado el padrón y se puede consultar en www.gob.mx/sfp/documentos/testigos-sociales, esto como un mecanismo adicional para su difusión. El grupo auditor constató que el padrón publicado coincide con el proporcionado por la SFP.

2. *Emisión de convocatorias para la selección de testigos sociales*

La emisión de convocatorias permite que las personas interesadas en ser testigos sociales en los procedimientos de contratación pública puedan participar en el proceso de selección para formar parte del padrón público.

Para 2021, la Secretaría de la Función Pública no emitió convocatorias para seleccionar a las personas interesadas en formar parte del padrón público y fungir como testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas, ya que con el padrón dio atención a las solicitudes de designación recibidas en ese año.

Mediante el oficio número UACEM/209/626/2022 del 7 de junio de 2022, la SFP indicó que, en 2016, se emitió la última convocatoria para seleccionar a las personas que fungirían como testigos sociales en los procedimientos de contratación pública. Al respecto, proporcionó copia de la “Convocatoria pública para la selección de personas físicas y morales a registrar en el padrón público de testigos sociales”, del 25 de enero de 2016, en la que se estableció que se otorgarían 20 registros en el padrón a las personas que acreditaran los requisitos; asimismo, documentó que, el 2 de febrero de 2016, publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Aviso de publicación de convocatoria para la selección de testigos sociales”, en el que se informó que partir del 3 de febrero de ese año en el sistema CompraNet será publicada la convocatoria respectiva.

Para 2021, la SFP informó que no emitió convocatorias, ya que el padrón público de testigos sociales fue suficiente para atender las solicitudes de designación, y el marco normativo aplicable a este proceso no establece periodicidad para su emisión. Además, indicó que “la suficiencia del padrón se determina en función a la atención de las solicitudes de designación por parte de las dependencias y entidades de la APF.” Con la revisión del padrón público se verificó que, para 2021, se integró por 42 testigos sociales, 35 (83.3%) personas físicas y 7 (16.7%) morales.

Al respecto, sería oportuno que en la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incluya lo relacionado con la periodicidad de la emisión de las convocatorias para designar testigos sociales a fin de mantener actualizado el padrón.

3. Designación de los testigos sociales

La designación de testigos sociales tiene como objetivo propiciar mecanismos de colaboración entre la sociedad y el gobierno para contribuir a que las compras públicas se realicen bajo las mejores condiciones.

De acuerdo con la normativa en materia de testigos sociales, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de designar testigos sociales en aquellos procedimientos de contratación pública cuyos montos sean iguales o mayores a los siguientes:

MONTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS QUE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEBE DESIGNAR TESTIGOS SOCIALES, 2021

Normativa (a)	Monto establecido en la normativa (b)	Salario mínimo 2021 ^{1/} / Unidad de inversión 2021* (Pesos) (c)	Monto en 2021 (Miles de pesos) (d)=[(b)*(c)/1000]
Artículo 26. Ter. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)	Cinco millones de días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México ^{1/}	89.6	448,100.0
Artículo 25 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)	Diez millones de días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México ^{1/}	89.6	896,200.0
Artículo 62 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas (RLAPP)	Cuatrocientos millones de Unidades de Inversión	6.8	2,720,000.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas; el tabulador de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado en: https://www.inegi.org.mx/temas/uma/#informacion_general y el Sistema de Información Económica del Banco de México (BANXICO), consultado en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&locale=es>.

^{1/} En el artículo tercero transitorio del “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”, del 27 de enero de 2016, se establece que, “(...), todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, (...), se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización”.

* Se tomó el promedio de los valores reportados por BANXICO en 2021, en las Unidades de Inversión.

Para 2021, la Secretaría de la Función Pública designó 23 testigos sociales, que representaron el 54.8% de los 42 integrantes del padrón público, para atender 110 solicitudes de designación, sin embargo, debe demostrar que cumplieron los requisitos de acreditación, ya que 18 (78.3%) de los testigos tuvieron expedientes incompletos.

El presente resultado se divide en dos apartados: a) Proceso de designación de los testigos sociales y b) Características de los procedimientos de contratación pública en los que se designaron testigos sociales.

a) Proceso de designación de los testigos sociales

Con la revisión de los oficios con los que se realizaron 110 solicitudes a la SFP para designar testigos sociales en procedimientos de contratación pública, se constató que incluyen la información sobre el carácter del procedimiento; su objetivo; los montos estimados de contratación; el lugar donde se realizará; las fechas de la publicación de la convocatoria, visita al sitio de los trabajos, junta de aclaraciones, presentación y apertura de la propuesta, acta de fallo y firma del contrato, y los datos de los interesados; asimismo, se verificó que las solicitudes fueron realizadas veinte días hábiles antes de la fecha prevista para la publicación de la convocatoria.

Para designar a las personas que fungirían como testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, la secretaría indicó que el Comité de Testigos Sociales (CTS) programó 12 sesiones ordinarias en 2021, de las que se realizaron 7 y 5 fueron canceladas porque no se recibieron solicitudes; asimismo, se realizaron 16 extraordinarias, con la revisión de los expedientes de las sesiones se identificó que el proceso de selección consistió en el envío de la convocatoria para que los miembros del CTS asistieran a las reuniones; elaboraran las cédulas de casos, en las que se señaló la información de los procedimientos; la presentación de las solicitudes de designación; la revisión del reporte récord actualizado en el que se muestra información de la participación de los testigos sociales por procedimientos designados, materia de conocimiento y disponibilidad; la evaluación del reporte de designaciones en 2020 y 2021 que se refiere al listado de las contrataciones en las que participaron los testigos; la presentación del cuadro de votaciones que deben llenar los miembros del comité; el análisis de los perfiles y currículos de los integrantes del padrón público, así como la emisión de votos vía electrónica y, una vez que se tiene el resultado de los votos, la notificación de la decisión del CTS a la institución que realizó la solicitud y al testigo social seleccionado por medio de oficio.

Para 2021, la secretaría designó 23 testigos sociales para que participaran en 110 procedimientos de contratación pública, los cuales representaron el 54.8% de los integrantes del padrón público (42). El número de procedimientos en los que participó cada uno se muestra a continuación:

**TESTIGOS SOCIALES DESIGNADOS POR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, 2021**

Núm.	Testigo social (a)	Tipo de persona (b)	Núm. de procedimientos (c)	Participación (%) (d)=[(c)*100]/(c) _{Total}
Total			110	100.0
1	Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A. C. (AMDAD)	Moral	12	10.9
2	Academia de Contratación Pública de México, A. C.	Moral	11	10.0
3	Academia de Ingeniería, A. C.	Moral	11	10.0
4	Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, A. C.	Moral	11	10.0
5	Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C. (IMAT)	Moral	11	10.0
6	ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C.	Moral	11	10.0
7	Testigo 1	Física	4	3.6
8	Testigo 2	Física	4	3.6
9	Testigo 3	Física	4	3.6
10	Testigo 4	Física	3	2.7
11	Testigo 5	Física	3	2.7
12	Testigo 6	Física	3	2.7
13	Testigo 7	Física	3	2.7
14	Testigo 8	Física	3	2.7
15	Testigo 9	Física	3	2.7
16	Testigo 10	Física	3	2.7
17	Testigo 11	Física	2	1.8
18	Testigo 12	Física	2	1.8
19	Testigo 13	Física	2	1.8
20	Testigo 14	Física	1	0.9
21	Testigo 15	Física	1	0.9
22	Testigo 16	Física	1	0.9
23	Testigo 17	Física	1	0.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la base de datos “Testigos sociales designados por la SFP, 2021”, proporcionada por la Secretaría de la Función Pública con el oficio número UACEM/209/626/2022 del 7 de junio de 2022.

Como lo muestra la información del cuadro anterior, se constató que, de los 23 testigos sociales para los 110 procedimientos de 2021, 19 (82.6%) participaron en más de un procedimiento en el año, de ellos, 6 correspondientes a personas morales, concentraron el 60.9% (67) de las participaciones en las contrataciones públicas con mínimo 11 procedimientos cada uno, mientras que 13 testigos tuvieron entre 2 y 4 participaciones.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos para acreditar a los testigos sociales, la SFP informó que “en el ejercicio 2021, las personas que fungieron como testigos sociales se encontraban en el Padrón Público de Testigos Sociales. En ese año no se llevó a cabo un proceso de acreditación” y añadió que “(...) en el momento de su registro para la incorporación al padrón, se verifica que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 26 Ter, fracción III, de la LAASSP, y 27 Bis, fracción III, de la LOPSRM; además, el expediente se actualiza trimestralmente con los currículos (CV)”, por lo que remitió copia de los expedientes de los 23 testigos que fueron designados en procedimientos de contratación en 2021, con su revisión, se constató que, de los 17 expedientes de personas físicas, 5 (29.4%) contaron con todos los requisitos establecidos en la normativa, mientras que 12 (70.6%) carecieron de por lo menos un documento. Se identificó que en 4 expedientes faltó más de un requisito, en 9 no se acreditó que asistieron a los cursos de capacitación

impartidos por la secretaría; en 6 faltó el comprobante de no ser servidor público en activo; en 3 la manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses y en 2 faltó el currículo.

Con la revisión de los expedientes de 6 personas morales se identificó que todos contaron con la documentación para acreditar su constitución conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persiguen fines de lucro; además, disponen de la documentación de sus miembros en su carácter de persona física; sin embargo, los integrantes de 2 personas morales no documentaron su asistencia a los cursos de capacitación impartidos por la secretaría; la Academia de Contrataciones Públicas no acreditó la capacitación de 1 de sus 2 integrantes que participaron en 2021; la Academia de Ingeniería, A. C., presentó información de 9 personas, sin que evidenciara los cursos de capacitación y en 1 caso faltó el comprobante de no ser servidor público en activo; el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C (IMAT) documentó información de 8, sin que comprobara que 7 recibieron capacitación, en 2 casos no contó con la manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, y en 1 no se acreditó la ciudadanía mexicana o extranjera cuya condición migratoria permita la función a desarrollar. Finalmente, la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., reportó información de 3 integrantes, sin que se evidenciara que recibieron capacitación y, en 1 caso, no se acreditó la ciudadanía mexicana o extranjera, por lo que los integrantes de 4 personas morales acreditaron la nacionalidad correspondiente, mientras que se identificó que 2 integrantes de personas morales no presentaron la información respectiva, por lo que se deben homologar los criterios y requisitos solicitados para la acreditación de las personas morales como testigos sociales.

Respecto de la actualización trimestral de los expedientes mediante currículos, de las 17 personas físicas que fueron designadas como testigos sociales en 2021, 10 contaron con el documento, mientras que en 7 se incumplió este requisito. En cuanto a las 6 personas morales, sólo en un caso se acreditó que sus integrantes dispusieron del citado documento, en 2 ninguno lo tuvo y en 3 sólo algunos de sus integrantes lo entregaron.

Con la revisión de los expedientes, se determinó que la secretaría debe mejorar sus sistemas de control para disponer de la evidencia documental para acreditar que la totalidad de los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021, cumplieron con todos los requisitos para obtener su registro ante la SFP.

b) Características de los procedimientos de contratación pública en los que se designaron testigos sociales

La SFP proporcionó la base de datos “Testigos sociales designados por la SFP, 2021”; con su revisión, se identificó que se designaron 23 testigos sociales en ese año para participar en 110 procedimientos de contratación pública, de los cuales 103 (93.6%), fueron realizados conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); 5 (4.5%), en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), y 2 (1.8%), con base en el Reglamento Ley de Asociaciones Público Privadas (RLAPP).

De los 110 procedimientos realizados en 2021, 86 (78.2%) fueron concluidos y 24 (21.8%) se cancelaron.

De las 103 contrataciones públicas basadas en la LAASSP, en 3 (2.9%) participaron testigos sociales aun cuando los montos del procedimiento fueron menores a los establecidos (448,100.0 miles de pesos para 2021) para su designación, pero permitidos con base en la normativa en la materia,^{7/} que establece que en los casos de licitaciones públicas menores al monto referido en las leyes, de invitaciones a cuando menos tres personas y de adjudicaciones directas, su participación podrá solicitarse por las dependencias y entidades, o ser determinada por la SFP sin presentación de solicitud previa; con ello, para los 3 procedimientos se verificó que la designación se realizó a petición de las instituciones encargadas de la contratación pública.

La participación por dependencia en los 110 procedimientos se muestra a continuación:

NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE DESIGNARON TESTIGOS SOCIALES EN 2021, POR DEPENDENCIA
(Porcentajes y miles de pesos)

Cons.	Dependencia (a)	Número de procedimientos (b)	Participación porcentual por procedimiento (c)= [(b)*100]/(b)Total]	Monto de las contrataciones (d)	Participación porcentual por monto (e)= [(d)*100]/(d)Total]
	Total	110	100.0	252,445,202.1	100.0
1	Instituto Mexicano del Seguro Social	49	44.5	74,208,972.4	29.4
2	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	15	13.6	26,945,696.4	10.7
3	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	5	4.5	13,919,103.8	5.5
4	Secretaría de la Defensa Nacional	5	4.5	8,125,754.1	3.2
5	Guardia Nacional	3	2.7	3,387,968.1	1.3
6	Instituto de Salud para el Bienestar	3	2.7	63,049,753.0	25.0
7	Servicio de Administración Tributaria	3	2.7	5,560,754.7	2.2
8	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2	1.8	1,994,720.5	0.8
9	Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	2	1.8	5,728,988.6	2.3
10	Instituto Mexicano del Petróleo	2	1.8	5,756,810.0	2.3
11	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4	3.6	11,318,148.0	4.5
12	Secretaría de Relaciones Exteriores	2	1.8	3,957,051.9	1.6
13	Seguridad Alimentaria Mexicana	2	1.8	1,890,353.9	0.8
14	Administración Portuaria Integral "Lázaro Cárdenas", S.A. de C.V.	1	0.9	700,000.0	0.3
15	Administración Portuaria Integral "Progreso", S.A. de C.V.	1	0.9	1,986,000.0	0.8
16	Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	1	0.9	6,500,000.0	2.6
17	Centro Nacional de Control de Energía	1	0.9	640,670.7	0.3
18	Comisión Nacional del Agua	1	0.9	1,704,580.1	0.7
19	Fondo Nacional de Fomento al Turismo	1	0.9	4,524,438.2	1.8
20	Instituto Nacional para Devolver al Pueblo lo Robado	1	0.9	1,134,010.8	0.4
21	Lotería Nacional	1	0.9	2,944,000.0	1.2
22	Nacional Financiera	1	0.9	1,200,000.0	0.5
23	Prevención y Readaptación Social	1	0.9	699,202.4	0.3
24	Secretaría de Educación Pública	1	0.9	2,400,007.5	1.0
25	Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato	1	0.9	1,650,000.0	0.7
26	Seguridad Alimentaria Mexicana	1	0.9	518,216.8	0.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la base de datos "Testigos sociales designados por la SFP, 2021", proporcionada por la Secretaría de la Función Pública con el oficio número UACEM/209/626/2022 del 7 de junio de 2022

Instituciones que concentraron el 67.3% (74) de los procesos de contratación pública.

^{7/} Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículos 63, párrafo tercero, y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 52, párrafo tercero.

Acorde con la información del cuadro, los 110 procedimientos fueron realizados por 26 instituciones, de las que 4 concentraron el 67.3% (74) de los procesos de contratación pública: 49 fueron realizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por un monto de 74,208,972.4 miles de pesos (mdp); 15 por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por 26,945,696.4 mdp; 5 por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) por 13,919,103.8 mdp, y 5 por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) por 8,125,754.1 mdp. Asimismo, los de mayor monto fueron realizados por el Instituto de Salud para el Bienestar por 48,974,871.8 mdp para la adquisición de medicamentos y bienes terapéuticos para el ejercicio fiscal 2022 y el ISSSTE por 8,658,677.0 mdp para servicios integrales de laboratorio de análisis clínicos.

Respecto de los procedimientos en los que participaron los testigos sociales durante los últimos cinco años, la secretaría proporcionó la “Base de datos de los testigos sociales designados por la SFP en los procedimientos de licitación y contratación, durante el periodo 2016-2021”, en la que se identificó que, durante ese periodo, designó testigos sociales en 505 procedimientos, identificándose que 2017 y 2021 fueron los años con mayor número de procedimientos con 110. Respecto de los montos, en 2020 se registró el mayor con 341,422,122.0 miles de pesos que representó el 21.4% del total.

Por norma, el 77.8% (393), fue realizado con base en la LAASSP; el 17.4% (88), de acuerdo con la LOPSRM, y el 4.8% (24), conforme con la LAPP. Los procedimientos con base en la LAASSP se incrementaron 87.3% al pasar de 55 a 103 de 2016 a 2021; los de la LOPSRM decrecieron 80.0% al pasar de 25 a 5, y los de la LAPP decrecieron 50.0% al pasar de 4 a 2 procedimientos en el mismo periodo.

Como resultado de la revisión de la integración de los expedientes de acreditación de 18 de los 23 testigos sociales designados en 2021, en los procedimientos de contratación pública, y debido a que actualmente se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas en la que se modificarán los diversos aspectos de la figura del testigo social, se emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para que, una vez que se autoricen y publiquen las reformas en la citada ley, se realicen las adecuaciones pertinentes en el marco normativo que rige la operación de los testigos sociales, la cual se identifica en el resultado núm. 9. “Contribución a asegurar las mejores condiciones en los procesos de licitaciones y contrataciones de la APF” del presente informe, a efecto de contar con expedientes completos y actualizados que den certeza del proceso de acreditación de las personas interesadas en ser testigos sociales, en congruencia con lo establecido en los artículos 26 Ter, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 27 Bis, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares del 26 de enero del 2023, la SFP, mediante el oficio número UCEMGP/CSF/209/001 /2023 del 25 de enero del 2023, proporcionó copia del acta de

nacimiento de los integrantes de las personas morales Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C. y de la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., en los que faltaba demostrar que cumplieron con el requisito de acreditación de la ciudadanía mexicana o extranjera cuya condición migratoria permita la función a desarrollar, por lo que acreditó que los integrantes de las personas morales que fueron designados en los procedimientos de contratación pública en 2021 cumplieron con ese requisito.

4. Capacitación de los testigos sociales

La capacitación permite que los testigos sociales actualicen y adquieran nuevos conocimientos para fortalecer su capacidad de respuesta ante los cambios en la política de contrataciones públicas, y con ello logren desempeñarse adecuadamente en los procedimientos que participan.

En 2021, la Secretaría de la Función Pública no acreditó que realizó la capacitación de los 23 testigos sociales designados en los 110 procedimientos de contratación pública para asegurarse de que se actualicen y adquieran conocimientos para contribuir a su adecuado desempeño dentro de la política de contrataciones públicas.

Al respecto, la secretaría proporcionó la “Base de datos de los cursos de capacitación de los testigos sociales impartidos por la secretaría durante el periodo 2016-2021”, en la que se reportó que, en 2018, se impartieron los cursos “Investigación de mercado y criterios de evaluación de proposiciones, previstas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, con 42 participantes; “Investigación de mercado y la evaluación de proposiciones en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público”, con 43 participantes, y “Principales aspectos del sistema electrónico CompraNet” con 30 asistentes, sin que se incluyera información respecto de los cursos realizados en 2016, 2017, 2019, 2020 y 2021.

En cuanto a realizar acciones tendientes a la capacitación, la SFP informó que “en 2021, la SFP no consideró necesario programar o solicitar cursos de capacitación a los testigos sociales en función de que no se han realizado reformas sustantivas a la LAASSP; la LOPSRM, y la LAPP, y sus reglamentos. Adicionalmente, el marco normativo aplicable a este proceso no establece periodicidad ni temporalidad para la capacitación de los testigos sociales” y añadió que “con el cambio de diseño institucional, a partir del 1 de diciembre de 2018, y con las modificaciones al RISFP, última reforma del 16 de julio de 2020, la SFP es responsable de la gestión del proceso de designación de testigos sociales. La SHCP se encarga de la política de compras consolidadas. Actualmente, la Cámara de Diputados recibió del Ejecutivo Federal la iniciativa con proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en la cual se presenta un cambio en el diseño institucional de dicha política. Como resultado de la aprobación de ese ordenamiento, se procederá a la actualización del Reglamento Interior de esas dependencias. Como parte de esas modificaciones se precisará lo concerniente al tema de capacitación. Cabe señalar que los testigos sociales son figuras especializadas en materia de contrataciones públicas”.

Respecto de los requisitos mínimos de capacitación que debían cumplir los testigos sociales que participaron en 2021 en los procedimientos de licitación y contratación, así como los inscritos en el padrón público, la dependencia indicó que “la normativa aplicable en la materia no hace referencia a requisitos de capacitación”.

En lo relativo a los mecanismos para demostrar que los testigos que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021 contaron con los conocimientos necesarios y actualizados en materia de compras públicas, la secretaría informó que “al momento en que obtuvieron su registro en el padrón público, los testigos sociales acreditaron contar con los conocimientos en materia de contrataciones públicas, conforme a lo establecido en los artículos 62, párrafo segundo, fracción VII, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y 51, párrafo segundo, fracción VII, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM), donde señalan que uno de los requisitos para obtener el registro como testigo social ante la SFP es acreditar los cursos de capacitación en materia de contrataciones públicas. La documentación que acredita que los testigos sociales contaron con los conocimientos necesarios para participar en los procedimientos de contratación pública se incluye en los expedientes”.

Con la revisión de los expedientes se identificó que de las 17 personas físicas que fungieron como testigos, 5 (29.4%) contaron con constancias de 2 cursos y 2 (11.8%) acreditaron que asistieron a uno; se constató que de los 7 testigos que efectuaron cursos de capacitación, 2 los realizaron en 2005, 2 en 2006, 1 en 2007 y 2 en 2008. No obstante, la secretaría no acreditó los cursos realizados por las otras 10 (58.8%) personas físicas que fueron designadas en los procedimientos.

Asimismo, de las 6 (26.1%) personas morales designadas, en 3 (50.0%) no se evidenciaron actividades de capacitación y en las otras 3 (50.0%) se acreditó la realización de cursos por sus integrantes, la Academia de Contratación Pública de México, A. C. evidenció que uno de sus integrantes que fungió como testigo en uno de los 11 procedimientos en que fue designada participó en 7 cursos, de los que 2 se realizaron en 2005, 1 en 2006, 3 en 2009 y 1 en 2011; Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional contó con la constancia de un curso realizado en 2010, por uno de sus 4 integrantes que participaron en procedimientos, y en el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C. (IMAT) se capacitó a 1 de los 8 participantes con 3 cursos, de los cuales 2 fueron impartidos en 2009 y 1 en 2016.

Se identificó que la SFP no demostró que realizó acciones de capacitación para asegurar que la totalidad de los testigos sociales que participaron en los procedimientos en 2021 disponen de los conocimientos actualizados en materia de compras públicas, ya que, con base en las constancias proporcionadas por la dependencia, el último curso se impartió en 2016, lo cual evidencia que en 5 años, ningún testigo se capacitó; además, 13 (56.5%) de los 23 testigos sociales, no acreditaron ninguna actividad de capacitación, por lo que la dependencia no pudo evidenciar que adquirieron conocimientos relacionados con los cambios y modificaciones en la normativa aplicable y que realizó “las acciones tendientes a

la capacitación de los testigos sociales” con base en lo que manda el artículo 50, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Función Pública.

Hechos posteriores

La secretaría proporcionó copia de la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 26 de abril de 2022, la cual tiene como propósito “fortalecer la buena administración pública, mediante la concentración en la SFP, de la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas; el rediseño del funcionamiento de los órganos internos de control, y la centralización de la política general de contrataciones públicas, con el propósito de asegurar un adecuado uso de los recursos públicos, con probidad y eficiencia”. Para ello, se pretende concentrar en la SFP la planeación, establecimiento, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como su interpretación. Una vez que se aprueben y publiquen las modificaciones a la LOAPF, el titular del Ejecutivo Federal tendrá 180 días para expedir las adecuaciones al reglamento interior de la SFP, para que la secretaría establezca las disposiciones de carácter general para el establecimiento de las atribuciones que se modifiquen y adicionen.

Como resultado de la revisión de las actividades para capacitar a los 23 testigos sociales designados en 2021, en procedimientos de contratación pública, y debido a que actualmente se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas en la que se modificarán los diversos aspectos de la figura del testigo social, se emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para que, una vez que se autoricen y publiquen las reformas en la citada ley, se realicen las adecuaciones pertinentes en el marco normativo que rige la operación de los testigos sociales. La sugerencia se identifica en el resultado núm. 9. “Contribución a asegurar las mejores condiciones en los procesos de licitaciones y contrataciones de la APF” del presente informe, a efecto de que los testigos que participen en los procedimientos de contratación pública actualicen y adquieran los conocimientos necesarios para dar respuesta a los cambios en la política de contrataciones públicas y, con ello, logren desempeñarse adecuadamente, en congruencia con lo establecido en el artículo 50, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Función Pública.

5. *Evaluación de los testigos sociales*

La evaluación de los testigos sociales permite medir el desempeño de su actuación en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal.

La SFP acreditó que, en 2021, evaluó a los 23 testigos sociales que participaron en 110 contrataciones públicas, los cuales registraron un promedio general de 9.3, 14 con calificaciones más altas que el promedio, mientras que 9 por abajo del promedio.

Al respecto, la secretaría proporcionó la base de datos de los resultados de la evaluación, en la que se identificó que se realizó mediante la revisión de los informes parciales y los testimonios de su participación, correspondiente con las formas establecidas en el marco normativo.^{8/} Los resultados se muestran a continuación:

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS TESTIGOS SOCIALES QUE PARTICIPARON EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN 2021

Núm.	Testigo social (a)	Informes Parciales 30.0% (b)	Testimonio 70.0% (c)	Calificación final (d)=[(b)*0.3]+ [(c)*0.7]
Promedio		8.7	9.5	9.3
1	Testigo 7	10.0	10.0	10.0
2	Testigo 10	10.0	10.0	10.0
3	Testigo 8	9.9	10.0	10.0
4	Testigo 14	9.6	10.0	9.9
5	Testigo 16	9.5	10.0	9.9
6	Testigo 5	9.8	9.8	9.8
7	Testigo 11	9.2	10.0	9.8
8	Testigo 15	9.2	10.0	9.8
9	Testigo 12	9.1	10.0	9.7
10	Academia de Contratación Pública de México, A. C.	9.2	9.8	9.6
11	Testigo 4	9.8	9.3	9.5
12	Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A. C. (AMDAD)	9.2	9.7	9.5
13	Academia de Ingeniería, A. C.	9.6	9.3	9.4
14	Testigo 3	8.0	10.0	9.4
15	ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C.	9.1	9.3	9.2
16	Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C. (IMAT)	7.4	9.4	8.8
17	Testigo 9	9.1	8.7	8.8
18	Testigo 13	7.9	9.0	8.7
19	Testigo 17	7.5	9.0	8.6
20	Testigo 2	6.8	9.3	8.5
21	Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, A. C.	8.5	8.2	8.3
22	Testigo 6	4.1	9.8	8.1
23	Testigo 1	7.5	8.0	7.8

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública mediante el oficio número UACEM/209/626/2022 del 7 de junio de 2022 y la nota del 10 de octubre de 2022.

Testigos sociales que tuvieron una calificación igual o mayor al promedio de evaluación (9.3) de los 22 testigos.

^{8/} En los artículos 69 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 57 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establece que la evaluación de los testigos sociales podrá realizarse de las formas siguientes: I. Revisión de los informes parciales y el testimonio de su participación, analizando que se apeguen a las disposiciones previstas en la ley bajo la cual se desarrolló el procedimiento en el que participó; II. Realización de encuestas entre los licitantes, sobre la percepción de si la participación de los testigos sociales contribuye a promover la libre participación, inhibir actos de corrupción y fomentar la transparencia; III. Solicitar información a las dependencias y entidades cuyos procedimientos de contratación fueron atestiguados por el testigo social de que se trate, así como al órgano interno de control, y IV. Consideración de los resultados de los exámenes que se apliquen a los testigos sociales en los cursos de capacitación.

Se identificó que los 23 testigos evaluados tuvieron un promedio de 9.3 en sus evaluaciones; 14 testigos obtuvieron calificaciones más altas que el promedio, mientras que 9 tuvieron calificaciones abajo del promedio, en el que destaca el “testigo 1” como el peor evaluado, con 7.8, 1.5 por debajo del promedio; en este rubro, la capacitación pudiera constituir un elemento para homologar los conocimientos y el desempeño de los testigos sociales, por lo que se considera indispensable que se establezcan mecanismos que permitan la actualización en la normativa y los requisitos por cumplir en la participación de los testigos sociales.

Para obtener la calificación final se promedian los informes parciales y los testimonios de los testigos sociales en los que se señalan datos como la descripción del objeto del procedimiento, las disposiciones jurídicas que sustentan la emisión del informe parcial, la descripción cronológica de hechos relevantes y señalamiento de observaciones, recomendaciones y sugerencias; y sus conclusiones respecto del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del proceso, los cuales se corresponden con los establecidos en la normativa aplicable.^{9/} De manera individual, la calificación se obtiene analizando y evaluando el cumplimiento de los rubros establecidos, cada uno tiene un valor de 1 punto, lo que permite un máximo de 10.

Se constató que los testigos sociales fueron designados para participar en más de una contratación pública en 2021, por lo que, para determinar el resultado final en la evaluación de su participación, se promedió la calificación obtenida en cada uno.

6. Cobertura de participación de testigos sociales

La ampliación de la cobertura de participación de los testigos sociales permite que se atiendan de forma eficaz las solicitudes para su designación en los procedimientos de contratación pública.

La Secretaría de la Función Pública debe cumplir el propósito establecido en la normativa del 28 de mayo de 2009, relativo a que en 2019, lograría la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal, además de acreditar el avance a 2021, ya que no definió los objetivos y metas para su medición; las evaluaciones anuales que debieron ser realizadas para determinar el incremento de la participación de los testigos, las medidas instrumentadas para lograr ese propósito y la contribución de los 42 integrantes del Padrón Público de Testigos Sociales.

Al respecto, la SFP informó que “con el cambio de diseño institucional, a partir del 1 de diciembre de 2018, y con las modificaciones al RISFP, última reforma del 16 de julio de 2020, la SFP es responsable de la gestión del proceso de designación de testigos sociales. La SHCP, de conformidad con la LOAPF, se encarga de las compras consolidadas. Actualmente, la

^{9/} Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 68 y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 56.

Cámara de Diputados recibió del Ejecutivo Federal la iniciativa con proyecto de reformas a la LOAPF, en la cual se presenta un cambio en el diseño institucional de dicha política. Como resultado de la aprobación de ese ordenamiento y con el nuevo diseño de la política, será necesario realizar un análisis técnico jurídico para valorar la pertinencia de ampliar la cobertura de participación de los testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas. Cabe mencionar que es necesario considerar que tener una cobertura de designación de testigos sociales en el total de los procedimientos tendrá una repercusión en un incremento del presupuesto de las dependencias y entidades para cubrir la contraprestación respectiva, así como de la SFP para la designación de los testigos sociales en la totalidad de los asuntos. Aunado a lo anterior, se requerirá rediseñar los mecanismos y generar las condiciones a efecto de ampliar el padrón de testigos sociales para la atención de la totalidad de los procedimientos respectivos”.

La secretaría también informó que “se considera conveniente que los legisladores analicen el marco jurídico contenido en la LAASSP, la LOPSRM y la LAPP, para fortalecer la figura del testigo social, para que, en su caso, se realicen las modificaciones que son ambiguas en la ley, sobre todo en aspectos como la cobertura de participación de los testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas”.

Asimismo, la SFP indicó que “en el ejercicio 2021, la participación del Testigo Social cubrió en su totalidad las solicitudes de designación para contrataciones públicas, cuyos montos de licitación o proyectos fueron igual o mayor a 5 millones de Unidades de Medida de Actualización (UMA), de acuerdo con la LAASSP; 10 millones de UMA, de conformidad con la LOPSRM; y 400 millones de Unidades de Inversión conforme a lo señalado en el RLAPP. Lo anterior, debido a que el Padrón Público de Testigos Sociales es suficiente para atender en tiempo y forma las solicitudes”; no obstante, con la información proporcionada se constató que no se ha logrado la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública. Además, se requiere documentar que realizó la evaluación anual para determinar el incremento de la cobertura de participación de los testigos sociales; y las medidas que instrumentó para ampliarla a fin de garantizar la cobertura total en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal en 2019 o, en su caso, el avance a 2021.

Hechos posteriores

La secretaría proporcionó la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 26 de abril de 2022, la cual tiene por objeto “fortalecer la buena administración pública, mediante la concentración en la SFP, de la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas; el rediseño del funcionamiento de los órganos internos de control, y la centralización de la política general de contrataciones públicas, con el propósito de asegurar un adecuado uso de los recursos públicos, con probidad y eficiencia.” Para ello, se pretende concentrar en la SFP la planeación, establecimiento, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como su interpretación. En dicho documento también se establece que, una vez que se aprueben y publiquen las modificaciones a la LOAPF, el titular del Ejecutivo Federal tendrá 180 días para expedir las adecuaciones correspondientes al reglamento interior de la SFP.

Como resultado de la revisión del cumplimiento del propósito de que en 2019 se lograría la cobertura la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal y debido a que actualmente se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas en la que se modificarán los diversos aspectos de la figura del testigo social, se emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para que, una vez que se autoricen y publiquen las reformas en la citada ley, se realicen las adecuaciones pertinentes en el marco normativo que rige la operación de los testigos sociales, la cual se identifica en el resultado núm. 9. “Contribución a asegurar las mejores condiciones en los procesos de licitaciones y contrataciones de la APF” del presente informe, a efecto de contar con objetivos y metas que permitan medir el avance en la ampliación de la cobertura de participación de los testigos sociales, en congruencia con lo establecido en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (...).

7. Montos de la contraprestación a los testigos sociales

Realizar una investigación de mercado para la integración y actualización de un tabulador para que las dependencias y entidades determinen los montos de las contraprestaciones que deben recibir los testigos sociales permite que el pago por su servicio de consultoría o asesoría en los procedimientos de contratación pública sea justo y evite posibles actos de soborno.

La Secretaría de la Función Pública no acreditó que realizó un estudio de mercado para la integración del tabulador para que las dependencias y entidades determinen los montos de la contraprestación de los testigos sociales, además no demostró que, en 2021, lo mantuvo actualizado, ya que fue elaborado en 2014 y en siete años no fue modificado.

El presente resultado se divide en dos apartados: a) Tabulador de montos establecidos en 2021, para pagar las contraprestaciones de los testigos sociales y b) Montos de las contraprestaciones recibidas por los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021.

- a) Tabulador de montos establecidos en 2021, para pagar las contraprestaciones de los testigos sociales

Respecto de la actualización e integración del tabulador para que las dependencias y entidades determinaran los montos de las contraprestaciones de los testigos sociales, la SFP informó que “en el oficio UNCP/309/BMACP/0721/2014, del 29 de agosto de 2014, se incluye el tabulador con las contraprestaciones que deben utilizar las dependencias y entidades contratantes, las cuales están ajustadas al valor de la Unidad de Medida de Actualización (UMA), que se actualiza anualmente. Dicho tabulador sirve de referencia para que las dependencias y entidades contratantes acuerden el pago con los testigos sociales. Desde esa fecha no ha sido necesario realizar investigaciones de mercado”. Al respecto, proporcionó copia del oficio, en el cual se establece que “a partir del 1 de septiembre de 2014, las designaciones de los testigos sociales y, consiguientemente los contratos que celebren, en todos los casos, la hora por servicio será equivalente a 38 salarios mínimos general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, actualmente de 67.3 pesos, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), a esta cantidad se le sumará el porcentaje que corresponda según la categorización del monto de la contratación de que se trate. La cantidad que se obtenga se multiplicará por el número de horas que haya dedicado el testigo social en el cumplimiento de sus funciones, el resultado obtenido más el IVA, será el monto total de la contraprestación que deberá pagarse”. El tabulador establecido se muestra a continuación:

TABULADOR PARA CALCULAR LAS CONTRAPRESTACIONES DE LOS TESTIGOS SOCIALES, 2014

Montos de la contratación equivalente en salarios mínimos general vigente en el D.F. (ahora Ciudad de México)	Porcentaje adicional servicios a pagar al testigo social	Salarios mínimos por hora
*5,000,001	34,722,098	0.0%
34,722,099	64,444,197	Más 10.0%
64,444,198	123,888,394	Más 10.0%
123,888,395	En adelante	Más 15.0%

FUENTE: Secretaría de la Función Pública, oficio número UNCP/309/BMACP/0721/2014, del 29 de agosto de 2014.

* Montos menores a 5,000,001, siempre que la contratación tenga un impacto significativo en los programas sustantivos de la dependencia o entidad de que se trate.

La secretaría informó que, en 2014, se realizó un estudio de mercado con el que integró el tabulador con los montos de las contraprestaciones que deben recibir los testigos sociales que participan en procedimientos de contratación pública; sin embargo, no demostró que fue actualizado para 2021, conforme al valor de la UMA, ya que, a partir de 2016, las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales se entenderán con esa unidad de medida;^{10/} además, requiere documentar los resultados del estudio y cómo fueron utilizados para la integración del tabulador, así como para comprobar que el precio por hora de los

^{10/} Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, artículo tercero transitorio.

servicios de consultoría o asesoría similares a los que realizan los testigos sociales fue el mismo durante el periodo 2014-2021.

Al respecto, la dependencia informó que “no cuenta con evidencia documental del estudio de mercado realizado en 2014, que sirvió para integrar el tabulador de contraprestaciones de los testigos sociales” y “el marco normativo aplicable no establece la obligatoriedad de acreditar el precio por hora de los servicios de consultoría o asesoría similares a los que realizan los testigos sociales.”

- b) Montos de las contraprestaciones recibidos por los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021

Con el tabulador proporcionado por la SFP, se calculó el monto del pago por hora que debieron recibir los testigos sociales por su participación en los procedimientos de contratación pública en 2021, los resultados fueron los siguientes:

PAGO POR HORA DE LAS CONTRAPRESTACIONES DE LOS TESTIGOS SOCIALES, 2021

Montos de la contratación equivalente en salarios mínimos general vigente en el D.F. ^{1/} (ahora Ciudad de México) (a)	Salario mínimo 2021 ^{1/} (b)	Número de salarios mínimos ^{1/} por hora (c)	Pago por hora (Miles de pesos) (d)=(b)*(c)	
*5,000,001	34,722,098	89.6	38	3.4
34,722,099	64,444,197	89.6	42	3.8
64,444,198	123,888,394	89.6	46	4.1
123,888,395	En adelante	89.6	53	4.7
Procedimientos cancelados antes de la firma del contrato de prestación del servicio	89.6	190	17.0	
Procedimientos cancelados después de la firma del contrato de prestación del servicio	89.6	743	66.6	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el oficio número UNCP/309/BMACP/0721/2014, del 29 de agosto de 2014 y el tabulador de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado en:

https://www.inegi.org.mx/temas/uma/#Informacion_general.

* Montos menores a 5,000,001, siempre que la contratación tenga un impacto significativo en los programas sustantivos de la dependencia o entidad de que se trate.

^{1/} En el artículo tercero transitorio del “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo”, del 27 de enero de 2016, se establece que, “(...), todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, (...), se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización”.

En cuanto a los honorarios recibidos por los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021, la secretaría informó que “tiene una base de datos convencional integrada (...) que sirve de control de las designaciones y de los montos de las contraprestaciones pagadas a los testigos sociales por las dependencias y entidades contratantes”.

Con la revisión de la base se identificó que de los 23 testigos sociales designados en las contrataciones públicas realizadas en 2021, 19 (82.6%), recibieron un total de 19,238.5

miles de pesos por su participación en al menos un procedimiento, la persona moral Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, A. C. percibió 3,505.0 miles de pesos por participar en seis procedimientos de contratación, esta cifra representó el mayor monto recibido por un testigo con 18.2% de todo lo pagado, mientras que el Testigo 6 recibió el menor con 107.3 miles de pesos por asistir a un proceso, el cual representó 0.6% respecto del monto total. Respecto del pago de los 4 testigos sociales restantes, la SFP requiere proporcionar información relacionada con su pago, ya que, mediante los oficios de notificación de designación de los testigos sociales, solicitó a las dependencias enviar por escrito la cantidad de horas efectivamente pagadas, el monto por hora y el importe total pagado, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, con el objeto de llevar el registro correspondiente de los honorarios de los testigos sociales.

En el procedimiento “Servicio de Guardería, Plurianual con vigencia de cinco años, 2022-2026, en el Esquema Vecinal Comunitario Único, para el Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Estatal Chihuahua” realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se pagó el monto mayor por la participación de un testigo por 722.7 miles de pesos.

De los 110 procedimientos en los que se solicitó la designación de testigos sociales en 2021, en 48 se pagaron las contraprestaciones de los que participaron en las contrataciones públicas, 46 (95.8%) correspondieron a procesos concluidos y 2 (4.2%) a cancelados, esto último debido a que, en caso de cancelación o diferimiento, el testigo percibirá un pago mínimo equivalente a 190 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en el caso de que no se haya firmado el contrato de prestación del servicio y, si se suscribió, percibirá el equivalente a 743 salarios mínimos, sin incluir el IVA.^{11/} Asimismo, la SFP reportó que en 48 procedimientos las contraprestaciones de los testigos se encuentran en proceso de pago, 7 fueron concluidos pero no se proporcionó información en cuanto a la contraprestación y los 7 restantes fueron cancelados, sin que se conozca el estado de su pago, ya que, según la secretaría, a noviembre de 2022 “no han informado a la SFP el estado de pago, por lo general, por economía procesal, los testigos sociales se abstienen de cobrar los procedimientos que se cancelaron antes de formalizar el contrato”.

Se identificó que en 17 (35.4%), de los 48 honorarios pagados, las cifras reportadas como pago por hora sin IVA difieren de las calculadas con base en el tabulador establecido por la SFP, con la revisión de los oficios de notificación de designación se identificó que, en 13 casos, los testigos acordaron disminuir su contraprestación, 7 en 50.0%, 3 en 20.0%, 2 en 10.0% y 1 en 25.0%, se verificó que las discrepancias se corresponden con los porcentajes acordados; sin embargo, en 4 casos no se acreditaron las diferencias.

En lo referente a la unidad para calcular el pago de las contraprestaciones por hora de los testigos sociales, se identificó que, por medio de los oficios de notificación de designación,

^{11/} Secretaría de la Función Pública, oficio número UNCP/309/BMACP/0721/2014, del 29 de agosto de 2014.

la SFP informó a las dependencias que el cálculo debía realizarse en Unidades de Medida y Actualización, sin que se precisara esa medida en el tabulador proporcionado por la secretaría, aun cuando en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo del 27 de enero de 2016, se establece que “(...) deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización”.

Respecto de los mecanismos empleados para asegurarse que las contraprestaciones de los testigos sociales que participaron en 2021, en procedimientos de contratación pública fueron realizadas y se ajustaron a los montos establecidos, la SFP informó que “el tabulador establecido en el oficio del 29 de agosto de 2014, sirve de referencia para que las dependencias y entidades contratantes acuerden el pago de los observadores”, y añadió que “el marco normativo aplicable a dicho proceso no hace referencia a que la SFP establezca mecanismos para dar seguimiento al pago de sus contraprestaciones y éste se realice conforme al tabulador. No obstante, al momento de notificarles la designación correspondiente se les solicita a las dependencias, entidades y a los testigos sociales que, al concluir su participación deberán enviar por escrito a la SFP, la cantidad de horas efectivamente laboradas, el monto por hora que se cobró y el importe total pagado por la dependencia o entidad, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado, con el objetivo de realizar el registro correspondiente”, con la revisión de los oficios de notificación de designación se verificó que la secretaría solicitó a las dependencias enviar por escrito información respecto del pago de los testigos sociales; finalmente, con la revisión del tabulador no se identificaron los mecanismos empleados por la secretaría para asegurarse de que los participantes recibieron el pago de sus honorarios y de que se realizaron conforme al tabulador.

Como resultado de la revisión de la integración y actualización del tabulador para pagar las contraprestaciones de los testigos sociales, así como en los honorarios recibidos por los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021 y debido a que actualmente se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas en la que se modificarán los diversos aspectos de la figura del testigo social, se emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para que, una vez que se autoricen y publiquen las reformas en la citada ley, se realicen las adecuaciones pertinentes en el marco normativo que rige la operación de los testigos sociales. La sugerencia se identifica en el resultado núm. 9. “Contribución a asegurar las mejores condiciones en los procesos de licitaciones y contrataciones de la APF” del presente informe, a efecto de mantener actualizado el tabulador de los montos de la contraprestación a los testigos sociales que participan en procedimientos de contratación pública; se calculen los honorarios de los testigos conforme a lo establecido en la normativa,

y se asegure de que recibieron el pago establecido por su servicio de consultoría o asesoría, en congruencia con los artículos 66 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 54 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares del 26 de enero del 2023, mediante el oficio número UCEMGP/CSF/209/001/2023 del 25 de enero del 2023, la SFP proporcionó documentación del pago de 7 testigos sociales que participaron en procedimientos que fueron concluidos, pero no se había informado el estatus de su pago, con su revisión se identificó lo siguiente:

MONTOS DE LAS CONTRAPRESTACIONES DE LOS TESTIGOS SOCIALES

Consecutivo	Testigo Social	Procedimiento en el que participó	Horas efectivamente pagadas	Monto por hora cobrado (Miles de pesos)	Total (Miles de pesos)
1	Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A. C.	"Servicio de Guardería en el esquema Vecinal Comunitario Único y Guardería integradora 2022-2026", para el Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Tamaulipas	160	3.1	490.4
2	Testigo 13	"Contratación del Servicio de Guardería en el Esquema Vecinal Comunitario Único, con vigencia del 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2026" para el Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Zacatecas.	n.d	n.d	480.5
3	Testigo 6	"Contratación del Servicio de Guardería en los Esquemas Vecinal Comunitario Único y Guardería Integradora, con vigencia del 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2026" para el Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Estatal Puebla.	103	3.4	350.7
4	Testigo 16	Servicio de Acreditación Biométrica (SAB)	115	3.7	420.5
5	Testigo 14	Servicio Médico Integral para Cirugía Cardiovascular y Torácica	100	3.7	365.6
6	Academia de Contratación Pública de México, A. C.	Servicio Médico Integral para Procedimientos de Mínima Invasión 2022	168	n.d	n.d
7	Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A. C.	"Mantenimiento, rehabilitación y operación del segmento 2 (tramo Compostela-Las Varas) de la autopista Jala – Compostela - Las Varas y Ramal a Compostela ("segmento 2") y de la autopista Tepic – Compostela ("autopista") ubicados en el Estado de Nayarit, bajo el esquema de pago sujeto al cumplimiento de estándares de desempeño; incluyendo la continuación y conclusión de la construcción del kilómetro 65+074 al kilómetro 83+400 del segmento 2, así como la construcción de la autopista"	50	6.9	345.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública con el oficio número UCEMGP/CSF/209/001 /2023 del 25 de enero del 2023.

n.d. No disponible.

Del análisis anterior, se identificó que en 1 de los 7 procedimientos el pago se realizó conforme a la normativa, en 4 casos hubo diferencias en las cifras reportadas como pagadas de las calculadas con base en el tabulador, para el Testigo 13 se reportó lo pagado sin que se señalaran las horas de participación y el pago por hora, y para la Academia de Contratación Pública de México, A. C. se reportó únicamente las horas sin el monto de la contraprestación, por lo que en estos últimos dos casos no fue posible corroborar que el pago se hizo en apego al tabulador.

Respecto del pago de los testigos que fueron designados en 7 procedimientos cancelados, la secretaría proporcionó copia de la comunicación vía electrónica del 28 de abril de 2022, donde les solicita a los testigos informen el estatus del procedimiento y de su pago; asimismo, proporcionó 2 respuestas a esa comunicación por parte de los testigos sociales, del 3 y 4 de mayo de 2022, en la primera, el testigo señaló que 5 contrataciones en las que fue designado fueron canceladas sin recibir el pago correspondiente, mientras que en la segunda, el testigo indicó que 2 de sus procedimientos fueron cancelados y no cobró, sin que se informaran las causas por las que no fue entregado el pago mínimo aplicable en caso de cancelación o diferimiento del procedimiento.

En cuanto a las diferencias en las cifras reportadas como pago por hora sin IVA de las calculadas con base en el tabulador, la secretaría proporcionó copia de los oficios mediante los cuales un testigo social le notifica el pago que recibió por su participación en 3 procedimientos de contratación pública, sin que se identifiquen las causas de variaciones de lo pagado con lo calculado.

8. *Ejercicio de los recursos presupuestarios para operar la figura de testigos sociales*

El ejercicio de los recursos presupuestarios conforme a la normativa aplicable garantiza que se administren con eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas, a fin de contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, al programa presupuestario (Pp) 0002 “Fiscalización a la gestión pública”, se le aprobaron 166,631.7 miles de pesos (mdp), con el objetivo de contribuir a combatir frontalmente y con la participación de la ciudadanía, las causas y efectos de las ineficacias en la Administración Pública Federal, mediante la prevención y fiscalización asociada con conductas ilícitas,^{12/} como se muestra a continuación:

^{12/} Objetivo de Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 0002 “Fiscalización a la Gestión Pública”.

PRESUPUESTO APROBADO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 0002 “FISCALIZACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA”, 2021
(Miles de pesos y porcentajes)

Programa/Unidad responsable	Concepto de gasto			Total (d)=(a)+(b)+(c)	Participación porcentual (%) (e)=[(d)*100/(d) _{Total Pp 0002}]
	Servicios personales (a)	Gasto de operación (b)	Otros de corriente (c)		
Pp 0002 “Fiscalización a la gestión pública”	154,003.3	11,522.8	1,105.6	166,631.7	100.0
Unidad de Auditoría Gubernamental	54,746.3	1,918.5	1,000.0	57,664.8	34.6
Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública	24,869.7	2,741.2	0.0	27,610.9	16.6
Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas	22,202.2	1,315.6	0.0	23,517.8	14.1
Coordinación General de Ciudadanización y Defensa de Víctimas de la Corrupción	20,838.7	0.0	0.0	20,838.7	12.5
Dirección General de Comunicación Social	12,676.4	4,778.9	0.0	17,455.3	10.5
Dirección General de Fiscalización del Patrimonio Público Federal	9,884.0	355.6	7.6	10,247.2	6.1
Subsecretaría de Fiscalización y Combate a la Corrupción	8,785.9	413.0	98.0	9,296.9	5.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

Se identificó que el 14.1% (23,517.8 mdp) del presupuesto aprobado al Pp 0002 fue para la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP), responsable de las actividades en materia de testigos sociales por medio de la Dirección de Políticas de Fiscalización de Contrataciones Públicas (DGPFCP). El presupuesto aprobado, modificado y ejercido por esa unidad se muestra a continuación:

PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y EJERCIDO POR LA UNIDAD DE AUDITORÍA A CONTRATACIONES PÚBLICAS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, 2021
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto de gasto	Presupuesto			Variación absoluta entre el presupuesto aprobado y el ejercido (d)=(c)-(a)	Variación porcentual entre el presupuesto aprobado y el ejercido (%) (e)=[(c/a)-1]*100	Participación porcentual (%)	
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)			(f)=[(a)*100]/(a) _{Total Pp 0002}	(g)=[(c)*100]/(c) _{Total Pp 0002}
Pp 0002 “Fiscalización a la gestión pública”	166,631.7	359,124.7	359,124.7	192,493.0	115.5	100.0	100.0
Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP)	23,517.8	95,382.9	95,382.9	71,865.1	305.6	14.1	26.6
Gasto corriente	23,517.8	95,144.6	95,144.6	71,626.8	304.6	14.1	26.5
Gastos de operación	1,315.6	73,566.7	73,566.7	72,251.1	5,491.9	0.8	20.5
Servicios personales	22,202.2	21,562.2	21,562.2	(640.0)	(2.9)	13.3	6.0
Otros de corriente	0.0	15.7	15.7	15.7	-	0.0	n.s.
Gasto de inversión	0.0	238.3	238.3	238.3	-	0.0	0.1
Inversión física	0.0	238.3	238.3	238.3	-	0.0	0.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 y la Cuenta Pública 2021.
n.s. No significativo.

La SFP reportó en la Cuenta Pública 2021 que, en el programa O002, ejerció 359,124.7 mdp, superior en 115.5% (192,493.0 mdp), al presupuesto aprobado de 166,631.7 mdp e igual al

modificado y al importe consignado en la base datos con el registro de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) y en las 900 CLC proporcionadas por la secretaría.

Respecto de los recursos de la UACP, se identificó que, en 2021, ejerció 95,382.9 mdp, superior en 305.6% (71,865.1 mdp), respecto del monto aprobado de 23,517.8 mdp e igual al modificado; dicho monto representó el 26.6% del total del Pp O002 de 359,124.7 mdp.

En cuanto a las variaciones entre el presupuesto aprobado y el ejercido en el Pp O002, la secretaría proporcionó la “Base de datos de las Adecuaciones 2021”, donde se reportaron 812,740.1 mdp por concepto de ampliaciones y 620,247.0 mdp por reducciones, las cuales dieron como resultado un incremento de 192,493.0 mdp en el presupuesto de 166,631.7 mdp, la suma de ambas cifras coincide con la reportada como ejercida en la Cuenta Pública 2021, de acuerdo con la secretaría, las disminuciones se debieron a que por la emergencia sanitaria no se realizaron contrataciones y no se ocuparon recursos en el servicio de alimentos para el personal y los aumentos se debieron a la regularización de la captación de los ingresos excedentes; al traspaso de recursos para cumplir con el convenio de colaboración de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, y a la adquisición de materiales y bienes para la cartera de inversión de los laboratorios móviles. Al respecto, proporcionó copia de las 343 adecuaciones presupuestarias que amparan los movimientos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el presupuesto del Pp P002.

La secretaría proporcionó la “Base de datos Ppto 2021 O002 UR 208”, la cual contiene el presupuesto original, modificado y ejercido por capítulo, concepto y partida del gasto de la UACP, en la que se reportó que de los 95,382.9 mdp ejercidos en 2021 por la UACP con el programa O002, el 77.1% (73,502.7 mdp) se utilizó en el capítulo 3000 “Servicios generales”; el 22.6% (21,562.2 mdp) en el 1000 “Servicios personales”; el 0.2% (238.3 mdp), en el 5000 “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”, y el 0.1% (79.8 mdp), en el 2000 “Materiales y suministros”, cuyos montos se correspondieron con lo reportado en la Cuenta Pública 2021, sin que se identificara el presupuesto destinado para las actividades relacionadas con la designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública. Al respecto, la SFP indicó que “no se cuenta con información del presupuesto destinado a los testigos sociales (...”).

Como resultado del análisis del ejercicio de los recursos para operar la figura de testigo social, se considera conveniente que la SFP cuente con información de los recursos destinados y ejercidos por la Dirección de Políticas de Fiscalización de Contrataciones Públicas, por lo que sería oportuno que, una vez aprobada la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas, se analice la factibilidad de incluir en el marco normativo correspondiente los mecanismos de control y registro para identificar los recursos destinados a las gestiones relacionadas con la designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública que permita determinar el costo beneficio sobre la utilización de esa figura.

9. Contribución a asegurar las mejores condiciones en los procesos de contratación pública de la APF

Contar con mecanismos para evaluar el efecto de las actividades operativas en el cumplimiento de objetivos superiores como son asegurar las mejores condiciones de compra en los procedimientos de contratación pública, al que contribuyen diversos actores permiten ponderar en qué medida colabora cada participante.

La Secretaría de la Función Pública debe diseñar y aplicar instrumentos de medición y evaluación para medir la contribución de la designación y participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública en atención de lo mandatado en el objetivo prioritario 2. “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal” del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, con el cual se pretenden impugnar los actos que estimen irregulares en las contrataciones públicas para que el Gobierno Federal vigile y controle sus propios actos, en el marco del artículo 134 constitucional, consistente en obtener las mejores condiciones de compra, con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez y del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público relacionado con asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Respecto de los indicadores, criterios o mecanismos para evaluar en qué medida la designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública permitió asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, la secretaría informó que “con las reformas del RISFP, la figura del Testigo Social se institucionalizó en 2004. Su finalidad es propiciar un espacio de colaboración entre sociedad y gobierno para dar testimonio sobre el debido cumplimiento de las disposiciones de los procedimientos de contrataciones públicas. Con el cambio de diseño institucional, a partir del 1 de diciembre de 2018, y con las modificaciones al RISFP, última reforma del 16 de julio de 2020, la SFP es responsable de la gestión del proceso de designación de testigos sociales. La SHCP, de conformidad con la LOAPF, se encarga de las compras consolidadas”.

La SFP proporcionó copia de los testimonios emitidos por los testigos sociales en los 86 procedimientos concluidos; con su revisión, se identificó que, en general, contienen la presentación o descripción del objeto de la contratación pública, la investigación de mercado, el análisis de la convocatoria, información de la junta de aclaraciones a la convocatoria, la presentación y apertura de proposiciones, el fallo y formalización del contrato, y las observaciones, conclusiones y sugerencias, en las que los testigos informan si el proceso cumplió con la normativa, por lo que en los testimonios se documenta cómo se desarrollan los procedimientos, sin que se identificarán los elementos que permitan determinar en qué medida se obtuvieron las mejores condiciones de compra.

La secretaría también informó que, “en el ejercicio 2021 se presentaron irregularidades que fueron notificadas por los testigos sociales a las dependencias y entidades contratantes, presentadas en cinco informes previos. Las observaciones consistieron en la falta de invitación de la contratante al Testigo Social para atestiguar la firma de los contratos correspondientes, excediendo las fechas establecidas en los actos de fallo”, este tipo de irregularidades, de acuerdo con la SFP, son notificadas a las dependencias, entidades y al Órgano Interno de Control por “los testigos sociales mediante los informes previos (...), a efecto de que puedan ser corregidas oportunamente para la toma de decisiones de los solicitantes y, con ello, promover un mayor impacto en la transparencia de los procesos de contrataciones públicas” y “la UACP, por medio de la DPFCP, pone a disposición de las áreas fiscalizadoras internas y los órganos internos de control, los testimonios e informes previos (...), con el fin de servir como insumos para proponer y programar actos de fiscalización”.

Los hallazgos mostraron que, en 2021, la SFP no dispuso de instrumentos de medición y evaluación para asegurar que la designación y participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública propició las mejores condiciones de compra de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez.

La ASF elaboró un balance de los resultados en materia de designación de los testigos sociales, el cual se muestra a continuación:

RESULTADOS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TESTIGOS SOCIALES PARA ASEGURAR LAS MEJORES CONDICIONES DE COMpra DISPONIBLES, 2021

Actividades realizadas	Áreas de oportunidad
<ul style="list-style-type: none"> Mantuvo actualizado el padrón público de testigos sociales, el cual estuvo conformado por 42 integrantes, 35 (83.3%), fueron personas físicas y 7 (16.7%), personas morales. La secretaría evidenció que difundió el Padrón Público de Testigos Sociales por medio del portal de CompraNet y en la página principal de la Secretaría de la Función Pública. La secretaría no emitió convocatorias para seleccionar a las personas interesadas en formar parte del padrón público y fungir como testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas, ya que con el padrón vigente en 2021 dio atención a las solicitudes de designación recibidas; además, el marco normativo no establece la periodicidad para su emisión, por lo que, en 2016, publicó la última convocatoria con la que se otorgaron 20 registros en el padrón público. La Secretaría de la Función Pública asignó 23 testigos sociales, que representaron el 54.8% de los integrantes del padrón público (42), para 110 solicitudes de designación, que fueron realizadas veinte días hábiles antes de la fecha prevista para la publicación de la convocatoria. El Comité de Testigos Sociales realizó 7 sesiones ordinarias y 16 extraordinarias para la selección de los testigos, en las que emitió las opiniones de quiénes debían participar en cada procedimiento. De los 110 procedimientos en los que se requirió la designación de testigos sociales, 103 (93.6%), fueron conforme a la LAASSP; 5 (4.5%), con base en la LOPSRM, y 2 (1.8%), por el RLAPP. De los 110, 81 se ajustaron a los montos establecidos en la normativa para su designación y 29 fueron por montos menores, designación que permite la normativa. La secretaría evaluó la participación de los 23 testigos sociales que fueron designados en procedimientos de contratación pública mediante la revisión de sus informes parciales y testimonios. La SFP acreditó que integró un tabulador para que las dependencias y entidades determinen los honorarios de los testigos sociales. 19 (82.6%) de los 23 designados recibieron el pago de su participación en al menos un procedimiento; asimismo, la secretaría reportó que de las 110 contrataciones en las que la secretaría recibió solicitudes, en 48 se pagaron las contraprestaciones; 48 se encontraban en proceso de pago; en 7 no se informó su estatus de pago, y los 7 restantes fueron cancelados. Por medio de los oficios de notificación de designación, la SFP informó a las dependencias que el cálculo debía realizarse en Unidades de Medida y Actualización. La secretaría reportó en la Cuenta Pública 2021, que la 	<ul style="list-style-type: none"> La SFP debe demostrar que la totalidad de los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública en 2021, cumplieron con todos los requisitos para obtener su acreditación, ya que, de los 23 designados en 2021, 5 (21.7%) expedientes estuvieron completos y 18 (78.3%) no. La secretaría no evidenció que capacitó a los 23 testigos sociales que fueron designados en los 110 procedimientos de contratación pública. La secretaría requiere demostrar que, en 2019, logró la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal o, en su caso, el avance a 2021, asimismo, debe acreditar los objetivos y metas establecidas para medir la cobertura; las evaluaciones anuales que debieron ser realizadas para determinar el incremento de la participación de los testigos, las medidas instrumentadas para lograr ese propósito y la contribución de los 42 integrantes del padrón a dicha ampliación. La secretaría requiere acreditar que mantuvo actualizado el tabulador para que las dependencias y entidades determinen los honorarios de los testigos sociales. La SFP requiere evidenciar el pago de los honorarios de 7 testigos en los que no se informó su estatus, así como de los 7 que fueron designados en procedimientos cancelados, ya que aun cuando una contratación es cancelada, el testigo debe percibir un pago mínimo. La secretaría requiere acreditar las causas de las variaciones en las cifras reportadas como pago por hora sin IVA ya que en 4 de los 17 casos identificados fueron diferentes de las calculadas con base en el tabulador de la SFP. En lo referente a la unidad para calcular el pago de las contraprestaciones de los testigos sociales, la secretaría requiere actualizar en el tabulador la unidad de medida con la cual debe hacerse el cálculo para realizar el pago. La secretaría requiere demostrar que contó con mecanismos para asegurarse de que las contraprestaciones de los testigos sociales que participaron en 2021 en los procedimientos de contratación pública fueron realizadas y se ajustaron a los montos establecidos. La secretaría requiere implementar mecanismos de control y registro de los recursos para las acciones relacionadas con la designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública.

RESULTADOS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE TESTIGOS SOCIALES PARA ASEGURAR LAS MEJORES CONDICIONES DE COMPRA DISPONIBLES, 2021

Actividades realizadas	Áreas de oportunidad
Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP) ejerció 95,382.9 mdp en el programa presupuestario O002 “Fiscalización a la gestión pública”, cifra superior en 305.6% (71,865.1 mdp) respecto del monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 (23,517.8 mdp) e igual al presupuesto modificado y al consignado en las Cuentas por Liquidar Certificadas.	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados derivados de la revisión de la administración del padrón público, la emisión de convocatorias, la designación de los testigos sociales, su capacitación y evaluación, el incremento en la cobertura de su participación, los montos de sus contraprestaciones, y el ejercicio de los recursos para la operación de la figura de testigo social, correspondiente al ejercicio 2021.

En 2021, la SFP mantuvo actualizado el padrón público de testigos sociales, difundió el padrón en el portal de CompraNet, designó a 23 testigos en 110 procedimientos de contratación pública, por lo que realizó 7 sesiones ordinarias y 16 extraordinarias para que el Comité de Testigos Sociales emitiera las opiniones de quiénes debían participar en cada procedimiento; contó con 5 expedientes completos de acreditación; evaluó su participación; acreditó que integró un tabulador para que las dependencias y entidades determinen los honorarios de los testigos sociales, y reportó en la Cuenta Pública 2021, que la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP) ejerció 95,382.9 mdp en el programa presupuestario O002 “Fiscalización a la gestión pública”; sin embargo, debe demostrar la acreditación de los testigos y su capacitación; que logró la cobertura total de participación en 2019, o, en su caso, el avance a 2021; la actualización del tabulador para determinar su contraprestaciones, el pago de 7 testigos que participaron en procedimientos cancelados, y de 7 de los que no se informó su estatus de pago, las razones por las que en 4 casos las cifras reportadas como pago por hora sin IVA fueron diferentes de las calculadas con base en el tabulador de la SFP, la actualización en el tabulador de la unidad de medida utilizada para calcular el pago de sus honorarios, y los mecanismos para asegurarse de que los testigos recibieron su contraprestación conforme a la normativa.

Como resultado de la revisión sobre los aspectos de medición y evaluación para asegurar que con la designación y participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública se contribuye a obtener las mejores condiciones de compra para el estado, y se mide la contribución de la designación y participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública en atención de lo mandatado en el objetivo prioritario 2. “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal” del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, en el marco de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez y debido a que actualmente se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se

pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas en la que se modificarán los diversos aspectos de la figura del testigo social, se emitió una sugerencia a la Cámara de Diputados para que, una vez que se autoricen y publiquen las reformas en la citada ley, se realicen las adecuaciones pertinentes en el marco normativo que rige la operación de los testigos sociales, a efecto de contar con los instrumentos para medir la contribución objetivo prioritario 2. “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal” del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, en el marco del artículo 134 constitucional y del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Consecuencias Sociales

En 2021, la Secretaría de la Función Pública utilizó la figura de testigo social en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal; sin embargo, existen áreas de oportunidad para conocer en qué medida se contribuye a propiciar las mejores condiciones de compra para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad en beneficio de los ciudadanos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 resultados, de los cuales, en 9 no se detectaron irregularidades.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el día 30 de enero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la dependencia fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar los resultados de la Secretaría de la Función Pública para la selección y designación de los testigos sociales que participan en los procedimientos de licitación y contratación en la Administración Pública Federal (APF) para contribuir a asegurar las mejores condiciones de compra disponibles para la APF. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En la Carta Magna se establece que las adquisiciones que realicen las entidades gubernamentales se adjudicarán o realizarán con licitaciones públicas mediante convocatoria pública, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La obtención de las mejores condiciones para el Estado en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal es necesaria para que los recursos públicos se ejerzan con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez,

ya que es una función de la actividad gubernamental, para lo cual se requiere la utilización de mecanismos como los testigos sociales que contribuyan a lograr ese fin, ya que permite la participación de la ciudadanía en los procedimientos de contrataciones públicas.

Para atender el asunto de interés relacionado con la selección y designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, se aprobó el programa presupuestario 0002 “Fiscalización a la gestión pública”, al que se le otorgaron 166,631.7 miles de pesos (mdp), de los cuales el 14.1% (23,517.8 mdp) fueron asignados a la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, en donde se encuentra adscrita la Dirección de Políticas de Fiscalización de Contrataciones Públicas, unidad responsable de las actividades en materia de testigos sociales.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2021, la SFP mantuvo actualizado el Padrón Público de Testigos Sociales, que se integró por 42 personas, 35 (83.3%) físicas y 7 (16.7%) morales, además de que fue difundido por medio del portal de CompraNet y en la página principal de la secretaría.

Se verificó que la SFP atendió las solicitudes de designación recibidas con los testigos sociales registrados en el padrón existente, por lo que no tuvo necesidad de emitir convocatorias para seleccionar a las personas interesadas en formar parte del padrón público y fungir como testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas.

En 2021, la secretaría designó 23 testigos sociales para atender 110 solicitudes, por lo que el Comité de Testigos Sociales realizó 7 sesiones ordinarias y 16 extraordinarias para su selección, en las que emitió las opiniones de quiénes debían participar en cada procedimiento. Se identificó que 107 se ajustaron a los montos establecidos en la normativa para su designación y 3 fueron por montos menores. Por estatus, 86 (78.2%) de las contrataciones públicas realizadas en 2021 concluyeron a octubre de 2022, y 24 (21.8%) fueron canceladas, sin embargo, la SFP no demostró que cumplieron los requisitos de acreditación, ya que, de los 23 testigos designados, 5 (21.7%) cumplieron con todos los requisitos y 18 (78.3%) tuvieron expedientes incompletos.

En lo que respecta a la capacitación, la SFP debe acreditar el mecanismo para asegurarse de que los 23 testigos sociales que fueron designados en los 110 procedimientos de contratación pública actualizaron y adquirieron conocimientos para asegurar su adecuado desempeño dentro de la política de contrataciones públicas.

La SFP evaluó la participación de los 23 testigos sociales que fueron designados en procedimientos de contratación pública mediante la revisión de sus informes parciales y testimonios.

En cuanto a la evaluación para incrementar la cobertura de participación de los testigos sociales, la SFP debe asegurar que se realiza anualmente, e instrumentar medidas para

ampliarla, a fin de garantizar la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública.

En los montos de la contraprestación a los testigos sociales, la SFP acreditó que integró un tabulador para que las dependencias y entidades determinen los honorarios de los testigos sociales, pero debe demostrar que, en 2021, lo mantuvo actualizado, ya que fue elaborado en 2014.

En cuanto al pago de los honorarios de los testigos 19 (82.6%) de los 23 designados recibieron el pago de su participación en al menos un procedimiento; asimismo, la secretaría reportó que de las 110 contrataciones en las que recibió solicitudes en 53 se pagaron las contraprestaciones; 48 se encontraban en proceso de pago; 7 fueron cancelados, sin que indicara el estado de los honorarios, y de los 2 restantes, en 1 informó sobre las horas, el pago por hora y el monto total que debía recibir, y en el otro reportó únicamente las horas de participación sin el monto de la contraprestación, además de que no informó el estatus del pago de sus honorarios; asimismo, se identificaron diferencias en 8 de los 53 honorarios pagados, ya que las cifras reportadas como pago por hora sin IVA fueron diferentes de las calculadas con base en el tabulador de la SFP; en lo referente a la unidad para calcular el pago de las contraprestaciones, no precisó la medida con la cual debió efectuarlo. Tampoco demostró contar con mecanismos para asegurarse de que las contraprestaciones de los testigos sociales que participaron en 2021 en los procedimientos de contratación pública fueron realizadas y se ajustaron a los montos establecidos.

En el ejercicio de los recursos para operar la figura de testigos sociales la secretaría reportó en la Cuenta Pública 2021 que la Unidad de Auditoría a Contrataciones Públicas (UACP) ejerció 95,382.9 mdp en el programa presupuestario 0002 “Fiscalización a la gestión pública”, cifra superior en 305.6% (71,865.1 mdp) respecto del monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 (23,517.8 mdp) e igual al presupuesto modificado y al consignado en las Cuentas por Liquidar Certificadas; sin embargo, se considera conveniente que cuente con mecanismos de registro y control de los recursos presupuestarios ejercidos por la Dirección de Políticas de Fiscalización de Contrataciones Públicas como unidad responsable de las actividades en materia de testigos sociales para identificar los recursos destinados a las gestiones relacionadas con la designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública que permita determinar el costo beneficio sobre la utilización de esa figura.

La Secretaría de la Función Pública debe diseñar y aplicar instrumentos de medición y evaluación para medir la contribución de la designación y participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública en atención de lo propuesto en el objetivo prioritario 2. “Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal” del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, con el cual se pretenden impugnar los actos que estimen irregulares en las contrataciones públicas para que el Gobierno Federal vigile y controle sus propios actos, en el marco de lo mandatado en el artículo 134 constitucional, consistente en obtener las mejores condiciones de compra, con los principios de eficiencia, eficacia,

economía, transparencia, imparcialidad y honradez y del artículo 26, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público relacionado con asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

La Secretaría de la Función Pública indicó que, el 26 de abril de 2022, se presentó la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de realizar cambios en el diseño institucional de la política de contrataciones públicas, con el objetivo de “fortalecer la buena administración pública, mediante la concentración en la SFP, de la coordinación y conducción de las Unidades de Administración y Finanzas; el rediseño del funcionamiento de los órganos internos de control, y la centralización de la política general de contrataciones públicas, con el propósito de asegurar un adecuado uso de los recursos públicos, con probidad y eficiencia”, con lo cual también se plantea rediseñar la operación de la figura de los testigos sociales. Para ello, se pretende concentrar en la SFP la planeación, establecimiento, conducción y aplicación de la política general de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como su interpretación.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios de la Auditoría Especial de Desempeño la Secretaría de la Función Pública en la operación de la figura de testigo social está en un proceso de actualización con base en la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la que se pretende modificar el diseño institucional de la política general de contrataciones públicas y con ello lo relativo a la operación de la figura del testigo social, se advierte que es prioritario perfeccionar las facultades reguladoras de la secretaría en el tema. Las áreas de mejora por instrumentar se refieren a que deben establecer criterios para determinar el número de integrantes del padrón público para atender las solicitudes de designación; disponer de mecanismos para asegurar el cumplimiento de los requisitos de acreditación; diseñar criterios, periodicidad y temporalidad sobre la permanencia de los integrantes en el padrón y la emisión de convocatorias; acreditar la capacitación de los testigos designados; definir objetivos y metas para lograr el incremento de la cobertura de participación; realizar la investigación de mercado para integrar y actualizar el tabulador de las contraprestaciones, así como de los mecanismos para asegurar el pago de los honorarios; establecer mecanismos de control presupuestal para su operación y contar con instrumentos para medir cómo su designación y participación contribuye a asegurar las mejores condiciones de compra en los procedimientos de contratación pública.

En relación con la operación de la SFP, la documentación proporcionada demostró que en 2021 difundió y mantuvo actualizado el padrón público de testigos sociales; designó a 23 integrantes para participar en 110 procedimientos de contratación pública, contó con los expedientes de acreditación de 5 personas y evaluó la participación de 23 testigos sociales; sin embargo, debe acreditar que 18 participantes cumplieron con la totalidad de requisitos;

que todos los testigos sociales contaron con capacitación; el avance en la ampliación de la cobertura; y determinar la medida en que contribuyó a asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado, atendiendo el asunto de interés público relacionado con la selección y designación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública de la Administración Pública Federal.

Debido a que se tiene una Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se emitirá una sugerencia a la H. Cámara de Diputados relacionada con los hallazgos señalados por este ente fiscalizador, que en un ámbito proactivo propone alternativas de mejora en relación con la normativa para la operación de esa figura.

La atención de la sugerencia legislativa para la H. Cámara de Diputados contribuirá a que la SFP fortalezca la operación de la figura de testigo para coadyuvar a que en los procedimientos de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal se propicien las mejores condiciones de compra mediante el establecimiento de criterios para determinar el número de integrantes del padrón; asegurar el cumplimiento de los requisitos para su acreditación; establecer criterios, periodicidad y temporalidad de su permanencia en el padrón, la emisión de convocatorias para seleccionarlos y su capacitación; plantear objetivos y metas para lograr la cobertura de su participación; realizar la investigación de mercado para integrar y mantener actualizado el tabulador de contraprestaciones y asegurar que sus servicios se paguen conforme al mismo; implementar mecanismos de registro y control para identificar el detalle presupuestal de su operación, e instrumentos para medir la contribución de esta figura a asegurar las mejores condiciones de compra.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la

elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Respecto del resultado número 3 “Designación de los testigos sociales” para demostrar que el requisito de comprobar la ciudadanía mexicana o extranjera cuya condición migratoria permita la función a desarrollar, únicamente aplica a las personas físicas, no para los representantes de las personas morales, la SFP proporcionó copia del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. No obstante, en esos ordenamientos no se hace la distinción de los requisitos que deben cumplir las personas físicas y las personas morales para recibir su acreditación como testigos sociales; asimismo, con la revisión de los expedientes proporcionados por la secretaría se identificó que en los integrantes de 4 de las 6 personas morales que fueron designados como testigos en 2021, se acreditó el requisito de la ciudadanía mexicana o extranjera cuya condición migratoria permita la función a desarrollar, por lo que se reitera que es conveniente homologar los criterios y requisitos solicitados para la acreditación de las personas morales como testigos sociales.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2021-0-01100-07-0327-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, analice la pertinencia de legislar en materia de testigos sociales en la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se modificará el diseño institucional de la política de contrataciones públicas, así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en la Ley de Asociaciones Público Privadas y sus reglamentos, respecto de los criterios para determinar los integrantes del padrón; asegurar el cumplimiento de los requisitos para acreditarlos; establecer criterios, periodicidad y temporalidad de su permanencia en el padrón, la emisión de convocatorias para seleccionarlos y su capacitación; plantear objetivos y metas para lograr la cobertura de participación; realizar la investigación de mercado para integrar y mantener actualizado el tabulador de contraprestaciones y asegurar mediante el establecimiento de procedimientos y mecanismos de control que los servicios de los testigos se paguen conforme al tabulador; definir y establecer mecanismos de registro y control para identificar el detalle presupuestario de su operación, e instrumentos para medir la contribución de su participación en asegurar las mejores condiciones de compra, a fin de que los responsables de su operación, en el marco de sus facultades y atribuciones, incidan para que en la contratación pública de la Administración Pública Federal, se cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez, en cumplimiento del artículo 134 constitucional. [Resultado 9]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la SFP contó con la información que le permita comprobar que, en 2021, actualizó y difundió el padrón público de testigos sociales.
2. Verificar que la SFP dispuso de la evidencia documental para acreditar que, durante 2021, emitió convocatorias por medio de CompraNet para seleccionar a las personas interesadas en formar parte del padrón público y fungir como testigos sociales en los procedimientos de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal.
3. Verificar la evidencia documental que acredite el proceso de designación realizado en 2021, por el Comité de Testigos Sociales (CTS) de la SFP para nombrar a los testigos sociales que participaron en los procedimientos de contratación pública.
4. Verificar que la SFP contó con la evidencia documental para acreditar que, en 2021, capacitó a las personas que fungieron como testigos en los procedimientos de contrataciones de la APF y a los integrantes del padrón público.
5. Constatar que la SFP dispuso de la evidencia documental que demuestre que, en 2021, evaluó la actuación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública conforme a lo establecido en la normativa.
6. Verificar que la SFP dispuso de la evidencia para acreditar que, en 2019, logró la cobertura total de testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, así como el estado que tenía a 2021.
7. Con objeto de verificar que la SFP dispuso de la documentación que compruebe que, en 2021, actualizó e integró el tabulador para que las dependencias y entidades determinaran los montos de las contraprestaciones de los testigos sociales.
8. Comprobar que, en 2021, la documentación soporte del ejercicio de los recursos presupuestarios por parte de las unidades de la SFP responsables de las actividades en materia de designación de los testigos sociales cumplió con los criterios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.
9. Comprobar que la SFP contó con la información para acreditar que mediante la designación de testigos sociales contribuyó en 2021 a asegurar las mejores condiciones en los procedimientos de contrataciones de la Administración Pública Federal.

Áreas Revisadas

La Dirección de Políticas de Fiscalización de Contrataciones Públicas.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.