

# ÍNDICE

<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b>	4
<b><u>HIPÓTESIS</u></b>	6
<b><u>1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.</u></b>	
<u>1.1.- Orígenes Históricos de la Licitación Pública</u>	7
<u>1.1.1.- Derecho Romano</u>	7
<u>1.1.2.- Edad Media</u>	8
<u>1.1.3.- Estado Moderno</u>	8
<u>1.2.- Evolución Histórica en México</u>	9
<u>1.2.1.- Antecedentes Prehispánicos</u>	9
<u>1.2.2.- Nueva España</u>	9
<u>1.2.3.- México Independiente</u>	9
<u>1.2.3.1.- Antecedentes Constitucionales</u>	11
<u>1.2.3.2.- Reforma de 1982 al artículo 134 constitucional</u>	14
<u>1.2.3.3.- Reforma de 2007 al artículo 134 constitucional</u>	24
<u>1.2.3.4.- Reforma de 2008 al artículo 134 constitucional</u>	25
<b><u>2.- LA LICITACIÓN PÚBLICA.</u></b>	
<u>2.1.- Concepto</u>	28
<u>2.1.1.- Concepto Etimológico</u>	29
<u>2.1.2.- Concepto Gramatical</u>	30
<u>2.1.3.- Concepto Jurídico- Administrativo</u>	31
<u>2.2.- Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública</u>	32
<u>2.3.- Fines de la Licitación Pública</u>	34
<u>2.4.- Principios Jurídicos de la Licitación Pública</u>	36
<u>2.4.1.- Principios Jurídicos Generales de la Licitación Pública</u>	36
<u>2.4.2.- Principios Jurídicos Específicos de la Licitación Pública</u>	42
<u>2.4.3.- Principio de Seguridad Jurídica</u>	52

<u>2.5.- Sujetos de la Licitación Pública</u>	59
<u>2.5.1.- Licitante</u>	60
<u>2.5.2.- Licitador</u>	63
<u>2.6.- Clases de licitaciones</u>	67
<u>2.7.- Ventajas y desventajas de la licitación pública</u>	82

### **3.- EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.**

<u>3.1.- Fases del Procedimiento de Licitación Pública</u>	85
<u>3.1.1.- Autorización Presupuestaria</u>	88
<u>3.1.2.- Preparación de las bases de la licitación o pliego de</u> <u>Condiciones</u>	92
<u>3.1.3.- Publicación de la convocatoria</u>	99
<u>3.1.4.- Presentación de las ofertas</u>	102
<u>3.1.5.- Apertura de ofertas</u>	110
<u>3.1.6.- Admisión y análisis de las ofertas</u>	111
<u>3.1.7.- Adjudicación</u>	112
<u>3.1.8.- Perfeccionamiento del contrato</u>	116
<u>3.2.- Licitación pública declarada desierta</u>	117
<u>3.3.- Excepciones a la licitación pública</u>	120
<u>3.3.1.- Procedimiento de invitación a cuando menos tres personas</u>	123
<u>3.3.2.- Procedimiento de adjudicación directa</u>	124

### **4.- MEDIOS LEGALES DE DEFENSA CON LOS QUE CUENTA EL LICITADOR.**

<u>4.1.- Instancia de inconformidad</u>	126
<u>4.1.1.- Naturaleza jurídica de la inconformidad</u>	126
<u>4.1.2.- Autoridad ante la que se presenta la inconformidad</u>	129
<u>4.1.3.- Formalidades y requisitos del escrito de inconformidad</u>	133
<u>4.1.4.- Tramitación de la inconformidad</u>	135
<u>4.1.5.- Suspensión del acto impugnado</u>	142
<u>4.1.6.- Improcedencia y sobreseimiento de la inconformidad</u>	144
<u>4.1.7.- Procedimiento iniciado de oficio</u>	145

<u>4.2.- Recurso de revisión</u>	146
<u>4.2.1.- Definición del recurso de revisión</u>	146
<u>4.2.2.- Requisitos del recurso de revisión</u>	146
<u>4.2.3.- Tramitación del recurso de revisión</u>	147
<u>4.2.4.- Suspensión del acto impugnado</u>	153
<u>4.2.5.- Casos de no interposición, improcedencia y sobreseimiento del             recurso de revisión</u>	154
<u>4.3.- Juicio de nulidad</u>	158
<u>4.3.1.- Tramitación del juicio de nulidad</u>	158
<u>4.3.2.- Suspensión del acto impugnado</u>	165
<u>4.3.3.- Juicio en línea</u>	167
<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	169
<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b>	175

## **INTRODUCCIÓN.**

Las licitaciones públicas son procedimientos administrativos vitales en la actividad estatal, toda vez que por medio de éstas la Administración Pública elige como cocontratante a la persona apta para poder celebrar contratos con el Estado con la finalidad de prestar un servicio público o satisfacer las necesidades de éste.

En este orden de ideas, es necesario que exista una regulación adecuada para las mismas, toda vez que de esta forma se incentiva la inversión tanto nacional como extranjera, ya que en la medida que los procedimientos licitatorios funcionen adecuadamente, cumpliendo con los principios y requisitos básicos, existirán más ofertas y por ende una inversión superior en el país, teniendo como consecuencia una mejor prestación de servicios públicos, entre otras cosas.

El presente trabajo se encuentra enfocado a analizar exclusivamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en cuanto a la regulación del procedimiento licitatorio y la protección del principio de seguridad jurídica en dicho procedimiento, pues éste constituye uno de los principios rectores para que las licitaciones públicas se desarrollen adecuadamente.

En efecto, mientras exista un marco normativo que privilegie el principio de seguridad jurídica, los intereses de los participantes serán salvaguardados y se logrará que el Estado realice gastos de una manera eficiente.

Ahora bien, las legislaciones ya mencionadas, fueron emitidas en el año 2000 y han sido sujetas a diversas reformas, las cuales poco a poco han ido otorgándole un mayor peso al principio de seguridad jurídica, así como también han ido previendo los avances tecnológicos que existen en la actualidad, dando apertura a una nueva etapa en la regulación de la materia; sin embargo, a pesar de que las mencionadas reformas han sido adecuadas, aún hay mucho por hacer.

En el primer capítulo del presente trabajo se analizarán los antecedentes históricos de la licitación pública, desde la época romana hasta su regulación actual en nuestro país, realizando un recorrido por las distintas legislaciones que han existido en México sobre la materia.

En el segundo capítulo se realizará un análisis doctrinal de la licitación pública, su concepto, naturaleza jurídica, partes en el procedimiento, clases de licitaciones, así como los principios rectores del mismo y su inclusión en nuestra legislación, principalmente del principio de seguridad jurídica, elemento primario del presente trabajo.

El tercer capítulo será dedicado al análisis del procedimiento licitatorio, incluyendo sus correspondientes críticas y propuestas que a nuestro parecer beneficiarían y agilizarían dicho procedimiento.

Finalmente, el cuarto capítulo será dedicado al análisis de los medios de defensa con los que cuentan los particulares en aras de proteger sus derechos.

Todo lo anterior, con el único propósito de que con este trabajo se realice una pequeña aportación para mejorar el procedimiento licitatorio, mismo que, como se ha mencionado, es un elemento toral para el desarrollo económico del país, así como para la correcta prestación de servicios públicos, pues en medida de que el mismo funcione adecuadamente, se aumenta la competencia y se crean incentivos para que se ofrezca una mayor calidad de servicios.

Sánchez de la Mora, Ana Cristina.

## **HIPÓTESIS**

El objetivo del presente estudio es demostrar la protección con la que cuenta el principio de seguridad jurídica en el procedimiento licitatorio en México.

En virtud de las reformas legislativas de las que han sido objeto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el principio de seguridad jurídica ha ido obteniendo una mayor protección; sin embargo, aún es necesario trabajar más en la regulación de la licitación pública para que los particulares tengan confianza de que el procedimiento licitatorio se hará de una manera transparente y apegándose a los principios rectores de dicho procedimiento.

## 1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

### 1.1.- ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

A continuación, se expondrán brevemente los orígenes de la licitación pública, objeto principal del presente trabajo.

#### 1.1.1.- DERECHO ROMANO.

La licitación pública fue conocida desde el derecho romano como una forma de celebrar contratos con el Estado, ya que los bienes adquiridos por éste en conquistas o herencias, se vendían públicamente al mejor postor.

A esta venta se le conocía como *bonorum sectio*, *venditio* o *subhastatio*, significando “bajo la lanza”, debido a que en el lugar en donde se realizaba la venta, se plantaba una lanza<sup>1</sup> o *hasta*.<sup>2</sup>

Posteriormente en el Código Justiniano se incluyó dentro del capítulo denominado “*De subhastatione ob publice rationis necessitatem*” el régimen del asta pública para las ventas de bienes propiedad del Estado, así como de la realización de obras públicas.<sup>3</sup>

La adjudicación de los contratos, encomendada al *ensor*, estaba regida por tres instituciones: la fórmula del contrato (*lex censoria*), subasta pública (*licitatio*) y la garantía personal y real (*praedes, praedia*).<sup>4</sup>

En relación a la **fórmula del contrato** se debe hacer referencia a la *lex locationi* o *lex operis locandi*, análoga al pliego de condiciones que actualmente se utiliza en

---

<sup>1</sup>LÓPEZ ELÍAS, José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p.51.

<sup>2</sup>El significado en español del latín “hasta” es lanza. <http://www.didacterion.com/esddl.php>. Consulta realizada el 18 de enero de 2012.

<sup>3</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente y la jurisprudencia*, México, Escuela Nacional de Administración Pública, S.C., 2004, p. 89.

<sup>4</sup>LÓPEZ ELÍAS, José Pedro, *op.cit.*, nota 1, p. 52.

nuestra legislación, en la cual se especificaban todos los aspectos relacionados a la obra, tales como sus características, pagos, entre otros.

En cuanto a la **subasta pública**, ésta era un procedimiento necesario para poder realizar la adjudicación a la persona que ofreciera la oferta más barata. La autoridad encargada de realizar estas adjudicaciones era, como ya se había comentado, el  *censor*.

En relación a la **garantía personal y real**, tal y como su nombre lo indica, se refería a la garantía que debían constituir los oferentes, la cual podía consistir en fianzas personales o hipotecas sobre los propios fondos.

### **1.1.2.- EDAD MEDIA.**

Durante la Edad Media se llevaban a cabo las subastas conocidas como “*a mata candela*” o “*a vela y pregón*”, las cuales consistían en realizar la subasta y recibir las ofertas para la misma mientras una vela permanecía encendida; una vez que la vela se había consumido, la adjudicación se le otorgaba a la oferta más barata que se hubiera presentado durante este tiempo.

### **1.1.3.- ESTADO MODERNO.**

En el Siglo XVI, específicamente en Francia, se estableció en la legislación referente a las adquisiciones del Estado, que las mismas se debían otorgar a la oferta más barata que se hubiera presentado; sin embargo, aún y con lo ya mencionado, se realizaron actos de corrupción debido a que no siempre se llevaba a cabo el procedimiento legalmente establecido y, por el contrario, se celebraban contratos de obras públicas sin adjudicaciones.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 53.

Es así como desde el Siglo XVII se generalizó la práctica de la licitación pública en el mundo, aunque sin duda, el siglo más significativo fue el XIX, cuando se empezaron a expedir leyes sobre el tema.

## **1.2.- EVOLUCIÓN HISTORICA EN MÉXICO.**

### **1.2.1.- ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS.**

Los antecedentes más antiguos en nuestro país relacionados con la ejecución de obras públicas se encuentran en la época prehispánica, las cuales, como símbolo de estratificación social, eran encomendadas a los vencidos para su realización.

Estas obras estaban dirigidas al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de aquellas sociedades cuya imposición representaba una de las principales finalidades de su actividad.

### **1.2.2.- NUEVA ESPAÑA.**

Se cree que la primera licitación pública que se llevó a cabo en México se realizó en el año 1767, en la época del Virrey Carlos Francisco de Croix, referida a la obra pública sobre el desagüe de la Ciudad de México. Para crear este proyecto se impuso una contribución sobre rentas de casas, huertas y tierras, pidiendo la cooperación de las clases privilegiadas.<sup>6</sup>

Por otro lado, al igual que en España, se puso en marcha la enajenación en subasta pública de los oficios concejiles, adjudicados al mejor postor.

### **1.2.3.- MÉXICO INDEPENDIENTE.**

En 1852 se empezaron a realizar adjudicaciones para la realización de obra pública por medio de subastas, remates o licitaciones.

---

<sup>6</sup>GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco, *Historia de las obras públicas en México*, México, Secretaría de Obras Públicas, 1973, t. II, p. 146.

Más tarde, en 1856 el presidente Ignacio Comonfort expidió el “Decreto del Gobierno sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarios las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas de la República”, en el cual se establecía en el artículo quinto que las fincas urbanas y rústicas que no estuvieran arrendadas a la publicación de esa ley, se adjudicarían al mejor postor en almoneda.<sup>7</sup>

En este sentido, se expidieron una serie de leyes y decretos, algunas de ellas enunciadas a continuación.<sup>8</sup>

- Decreto de 9 de octubre de 1826, autorizando al gobierno para contratar la apertura y arreglo de los caminos nacionales.
- Ley de 29 de marzo de 1834, que fija las reglas generales a que debe sujetarse el gobierno, para la apertura de esos caminos.
- Ley de 25 de marzo de 1835, que aclara la ley de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.
- Decreto de Santa Anna de 24 de septiembre de 1843 que da reglas generales sobre los caminos.
- Constitución Política de 1857 en su artículo 72, fracción XXII, facultando al Congreso de la Unión el expedir leyes sobre vías generales de comunicación.
- Decreto de 17 de enero de 1868, sobre conservación de caminos y penas que deben imponerse a los que los deterioren.

Como se podrá observar, es en esta época cuando se empezó a utilizar en la Administración Pública la figura de la licitación, a la que, como ya se ha mencionado, se le llamaba subasta o remate.

---

<sup>7</sup>LÓPEZ ELIAS, José Pedro, *op.cit.*, nota 1, p. 31.

<sup>8</sup>Extracto tomado de LÓPEZ ELIAS, José Pedro, *ibidem*, p. 32.

Al respecto, José María del Castillo Velasco menciona en su obra "*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*", lo que a continuación se indica:

*"No es obligatorio, sino potestativo en la administración ejecutar dichas obras (públicas) y desempeñar tales servicios por sí misma o por medio de particulares que se comprometen a suplir los cuidados del gobierno mediante una cantidad convenida ... se verifican tales contratos para toda clase de obras y servicios por cuenta del Estado, mediante la subasta y en remate público y solemne ante la autoridad a quien corresponde".*<sup>9</sup>

### **1.2.3.1.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.**

Posteriormente, al expedirse la Constitución Política<sup>10</sup> de 1917, se incluyó el artículo 134, el cual establecía el siguiente texto:

*"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 abierta en junta pública."*<sup>11</sup>

Partiendo del texto anterior, se puede concluir que únicamente se reconocía constitucionalmente el contrato de obra pública, pues no se menciona ningún otro.

A pesar de que este texto permaneció así hasta su reforma de 1982, se expidieron varias leyes que regulaban los contratos administrativos de adquisición de bienes muebles y de obras públicas, tales como las que se enuncian a continuación:

---

<sup>9</sup>CASTILLO VELASCO, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Castillo Velasco e hijos, 1875, t. II, pp. 47 y 48.

<sup>10</sup>En lo sucesivo, CPEUM.

<sup>11</sup>RABASA, Emilio, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 274. Versión digitalizada, <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/594/19.pdf>. Consulta realizada el día 16 de agosto de 2010.

- **Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965.**

Por medio de esta ley, la Administración Pública podía celebrar con los particulares inscritos en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, contratos administrativos de instalación, reparación y adquisición de bienes muebles.

También establecía como medio de defensa la “inconformidad” contra las resoluciones que negaran la inscripción en el Padrón de Proveedores o las que impusieran sanciones previstas en ley; el cual se presentaba ante el Secretario de del Patrimonio Nacional.<sup>12</sup>

La aplicación de esta ley estaba encomendada a las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, así como de Industria y Comercio.

- **Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 1965.**

Esta ley regulaba la contratación de obras públicas que realizaba la Administración Pública, otorgándole a la Secretaría del Patrimonio Nacional la facultad de hacerse cargo del Padrón de Contratistas del Gobierno Federal, así como de la vigilancia de la subasta, adjudicación y ejecución de los contratos antes referidos.

También se establecía que los contratos de obras públicas, tenían que contar con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Presidencia.

Finalmente se facultó a la Secretaría de Obras Públicas para emitir las bases, normas generales y los criterios para la integración de los precios unitarios aplicables a la contratación y ejecución de la obra pública.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.*, nota 2, p. 91.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 93.

- **Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972.**

Al igual que en la anterior legislación en materia de adquisiciones, se estableció como medio de defensa contra la negativa de inscripción en el padrón de proveedores o la imposición de sanciones a los mismos, la inconformidad; sin embargo en lugar de presentarlo ante el Secretario del Patrimonio Nacional, como anteriormente se realizaba, ésta se presentaba ante un consejo conformado por representantes de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, así como de la Presidencia.

En este orden de ideas, como esta ley se refería exclusivamente a las adquisiciones realizadas por la Administración Pública, era necesario presentar ante la Secretaría del Patrimonio Nacional los programas y presupuestos anuales de adquisiciones de las dependencias y entidades para su debida autorización.<sup>14</sup>

También se estableció que para la adquisición de bienes extranjeros, era necesario obtener una autorización del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

- **Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979.**

Esta ley tuvo varias diferencias respecto de sus antecesoras, pues se otorgaron facultades a favor de la Secretaría de Comercio y no se adjetivó el medio de defensa para impugnar la negativa de registro ante el Padrón de Proveedores o la imposición de multas.

Por otro lado, estableció como su objeto la regulación de adquisición de los bienes muebles de la Administración Pública Federal, el arrendamiento y prestación de servicios de los mismos, así como la administración de sus almacenes.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 92.

Esta ley fue omisa al establecer a la licitación como procedimiento previo para la adjudicación del contrato administrativo, debido a que se utilizaban las normas que emitiera la Secretaría de Comercio para la adquisición de muebles y para la celebración de concursos; también respecto de la celebración de contratos de arrendamiento de bienes muebles y la operación de sus almacenes.

- **Ley de Obras Públicas de 1980.**

Por medio de esta ley se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para interpretar dicha ley para efectos administrativos, así como encargarse de todo lo relativo a la organización y control del Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

Fue una ley de orden público e interés social, la cual regulaba el gasto y todo lo relacionado a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, demolición y control de las obras públicas.<sup>16</sup>

Por otro lado, fue la primera en establecer el concepto de licitación pública al mencionar que los contratos de obras públicas se adjudicarían a través de licitaciones públicas.

### **1.2.3.2.- REFORMA DE 1982 AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL.**

El 27 de diciembre de 1982 se realizó una reforma al artículo 134 constitucional, estableciendo la licitación pública como el procedimiento administrativo utilizado para la selección del cocontratante de la Administración Pública respecto de contratos relativos a adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes, prestación de servicios y contratación de obras públicas.

**Artículo 134.-** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

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

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

El manejo de recursos económicos federal se sujetará a las bases de este Artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.<sup>17</sup>

Como se podrá observar, el artículo en cuestión fue reformado casi en su totalidad, estableciendo a la licitación pública como el procedimiento necesario para realizar las adjudicaciones de los contratos administrativos; también se incluyeron las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, y no sólo la ejecución de obras, como anteriormente se regulaba.

También se estableció la necesidad de que la propuesta asegurara al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y no sólo en cuanto al precio como anteriormente estaba regulado.

Después de la reforma constitucional que sufrió el artículo 134, se expidieron varias leyes relacionadas con la materia, las cuales se analizarán brevemente a continuación:

---

<sup>17</sup>Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de diciembre de 1982.

- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985.**

Ley de orden público e interés social, con el objeto de regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control realizadas por las dependencias y entidades federales.

Se facultó para la interpretación de la ley a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y a la Contraloría General de la Federación.

Por otra parte, se establecía como obligatorio el estar inscrito en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, así como la excepción de contratar con proveedores no inscritos en el padrón cuando se tratara de artículos perecederos, bienes usados, campesinos, comuneros, grupos marginados, cuando peligrara o se alterara el orden social, la economía, los servicios públicos, salubridad, seguridad, ambiente como consecuencia de desastres y en operaciones de monto menor.<sup>18</sup>

Entre otras cosas, se regularon los lineamientos para las convocatorias, las bases de la licitación, las garantías que debían otorgar los aspirantes a proveedores y los adjudicatarios de los pedidos y contratos, las sanciones aplicables a los infractores y los recursos oponibles contra las resoluciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación<sup>19</sup> el 08 de febrero de 1985.

- **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993.**

Como se podrá observar por el título de la ley, en esta ocasión se unieron los grandes rubros en materia de contratos administrativos en una sola ley.

---

<sup>18</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.*, nota 2, p. 95.

<sup>19</sup>En lo sucesivo DOF.

Entre los cambios más importantes que se presentaron en esta ley, aparte de la fusión anteriormente mencionada, se encuentran los siguientes:

- Se eliminaron los Padrones de Proveedores y Contratistas de Obras Públicas.
- Se estableció la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa como los procedimientos para la selección de cocontratantes con el Estado, referidos a los contratos en materia de adquisiciones y obras públicas.
- Se les otorgó a las licitaciones públicas un carácter tanto nacional como internacional.
- Se le otorgaron facultades de interpretación de la ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Se estableció la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, se incluyera en los contratos una cláusula arbitral.
- Se reguló el derecho de los particulares a inconformarse por actos en el procedimiento de contratación que no fueran apegados a la ley, así como de presentar un recurso de revocación para los casos en que la mencionada inconformidad no prosperara.

Fue publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1993.

- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de 2000.**

A reserva del tratamiento de esta ley en los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto del presente trabajo, los cuales serán dedicados a analizarla a fondo, se mencionarán en este rubro los aspectos más importantes y generales de la misma.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>20</sup> fue publicada en el DOF el día 04 de enero de 2000, estableciendo, al igual que su antecesora, que la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa son los procedimientos utilizados para la celebración de contratos administrativos respecto a las materias englobadas en la ley.

Se estableció como el objeto de la ley lo relativo a regular acciones relacionadas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades federales.<sup>21</sup>

También, se facultó para su interpretación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Economía y a la Contraloría General de la Federación, para posteriormente, con las reformas que ésta ley ha sufrido, otorgarle estas funciones a la Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, se estableció el derecho de los licitadores para presentar inconformidades ante la Contraloría por cualquier acto en el procedimiento de contratación que contraviniera las disposiciones que regían las materias objeto de la ley.<sup>22</sup>

Finalmente, en su último capítulo, se estableció un procedimiento de conciliación a favor de los cocontactantes con la Administración Pública para los casos en que existiera incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades, pudieran presentar quejas ante la Contraloría.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>En lo sucesivo LAASSP.

<sup>21</sup>Artículo 1° de la LAASSP.

<sup>22</sup>Artículo 65 de la LAASSP.

<sup>23</sup>Artículo 71 de la LAASSP.

Actualmente, esta ley se encuentra en vigor.

- **Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

A continuación se mencionarán las diversas reformas que se han realizado sobre la ley en comento desde el año 2000 hasta a fecha:<sup>24</sup>

- Decreto del 13 de junio de 2003, por medio del cual se reformó el artículo 27 de la presente ley, incluyendo aspectos relacionados con la eficiencia energética y uso responsable del agua.
- Decreto del 07 de julio de 2005, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversos artículos, otorgándole las facultades establecidas anteriormente en favor de la Contraloría a la Secretaría de la Función Pública; incluyendo aspectos relacionados con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la inclusión de nuevas figuras dentro del procedimiento, tales como la delegación de facultades por parte de los titulares de las dependencias o entidades, la contratación a futuro, regulación adicional sobre las licitaciones realizadas por medios remotos, información adicional que se debe establecer en las bases de licitación, la eliminación de las dos etapas en las que se dividía el estudio de las propuestas presentadas para convertirla en una sola y uniformar dicho estudio, un procedimiento más específico y con una regulación de rescisión de los contratos celebrados, plazos más cortos para eficientar las diversas etapas que conforman tanto el procedimiento licitatorio, como los medios de impugnación y procedimiento conciliatorio; es decir, la legislación en esta materia, se reguló de una manera mucho más completa.

---

<sup>24</sup>Información tomada de la página oficial de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>. Consulta realizada el 15 de junio de 2011.

- Decreto del 21 de agosto de 2006, por medio del cual se adicionó un tercer párrafo del artículo primero de la ley, en relación a las adquisiciones, arrendamientos y servicios realizadas por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de los Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología.
- Decreto del 20 de febrero de 2007, por medio del cual se reformó el artículo 28 de la ley, otorgando a las Secretarías de Economía y de la Función Pública las facultades previstas en dicho artículo, así como modificando las licitaciones internacionales y estableciendo una nueva clasificación de licitación conocida como “Licitación Internacional Abierta”.
- Decreto del 05 de septiembre de 2007, por medio del cual se reformó el artículo 27, primer párrafo y se adicionó el segundo párrafo a la fracción III del artículo 22 y el segundo párrafo del artículo 27, respecto de aspectos relacionados a la sustentabilidad ambiental, y a la optimización y uso sustentable de los recursos, así como de materiales adquiridos previamente certificados ante la SEMARNAT.<sup>25</sup>
- Decreto del 01 de octubre de 2007, por medio del cual se reformaron los artículos 31 segundo párrafo, 36, fracción II y 39, párrafo primero, y se adicionó el artículo 34, párrafo tercero, incluyendo en la ley aspectos relativos al proceso de competencia y libre concurrencia de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica.
- Decreto del 02 de julio de 2008, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la ley, incluyendo la modalidad “ofertas subsecuentes de descuentos”, así como una regulación un poco más específica sobre las licitaciones llevadas a cabo por medios electrónicos.

---

<sup>25</sup>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Decreto del 28 de noviembre de 2008, por medio del cual se adicionó un tercer párrafo al artículo primero de la ley, excluyendo de la aplicación de esta ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos tercero y cuarto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.
- Decreto del 23 de marzo de 2009, por medio del cual se reformó el segundo párrafo de la fracción III del artículo 22, y el primer párrafo del artículo 27 en relación a la sustentabilidad ambiental y protección al medio ambiente.
- Decreto del 28 de mayo de 2009, el cual contiene hasta ahora la reforma más extensa que ha sufrido esta ley, pues se reformaron casi la totalidad de los artículos que la conforman, para incluir entre otras cosas, el sistema CompraNet, las investigaciones de mercado y conceptos tales como precio no aceptable y precio conveniente.
- Decreto del 15 de junio de 2011, por el que se reformó el artículo 18 de la ley, haciendo cambios exclusivamente de redacción.
- **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de 2000.**

Al igual que la LAASSP, esta ley se analizará a fondo en los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto; sin embargo, mencionaremos en este rubro los aspectos generales más importantes.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas<sup>26</sup> fue publicada en el DOF el día 04 de enero de 2000, estableciendo, al igual que su

---

<sup>26</sup>En lo sucesivo LOPSRM.

antecesora, que la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa son los procedimientos utilizados para la celebración de contratos administrativos respecto a las materias englobadas en la ley.

Se estableció como objeto de la ley, el regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>27</sup>

También, se facultó para su interpretación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Economía y a la Contraloría General de la Federación, para posteriormente otorgarle las funciones de la misma a la Secretaría de la Función Pública.

Posteriormente y al igual que en la LAASSP, se estableció el derecho a los licitadores a inconformarse ante la Contraloría, por los actos que se puedan presentar en el procedimiento de contratación y que contravengan lo establecido en la ley bajo ciertos supuestos establecidos en la misma.<sup>28</sup>

Finalmente, en su último capítulo, se estableció un procedimiento de conciliación a favor de los cocontactantes con la Administración Pública para los casos de incumplimiento de los términos y condiciones pactados en los contratos que tengan celebrados con las dependencias y entidades.<sup>29</sup>

Esta ley, al igual que la LAASSP, se encuentra actualmente en vigor.

---

<sup>27</sup> Artículo 1° de la LOPSRM.

<sup>28</sup> Artículo 83 de la LOPSRM.

<sup>29</sup> Artículo 89 de la LOPSRM.

- **Reformas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.**

La LOPSRM ha sido reformada en diversas ocasiones, a continuación se establecen las mismas:<sup>30</sup>

- Decreto del 13 de junio de 2003, por medio del cual se reformó el artículo 28 de la misma, estableciendo aspectos relacionados con la eficiencia energética y uso responsable del agua.
- Decreto del 07 de julio de 2005, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversos artículos, otorgándole las facultades establecidas anteriormente en favor de la Contraloría a la Secretaría de la Función Pública; incluyendo aspectos relacionados con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la inclusión de nuevas figuras dentro del procedimiento, tales como la delegación de facultades por parte de los titulares de las dependencias o entidades, la contratación a futuro, regulación adicional sobre las licitaciones realizadas por medios remotos, sobre el registro de contratistas, información adicional que se debe establecer en las bases de licitación, la eliminación de las dos etapas en las que se dividía el estudio de las propuestas presentadas para convertirla en una sola y uniformar dicho estudio, un procedimiento más específico y con una regulación de rescisión de los contratos celebrados, plazos más cortos para eficientar las diversas etapas que conforman tanto el procedimiento licitatorio, como los medios de impugnación y procedimiento conciliatorio, incapacidades de los oferentes, entre otros; es decir, la legislación en esta materia, se reguló de una manera mucho más completa.

---

<sup>30</sup>Información tomada de la página oficial de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>. Consulta realizada el 27 de septiembre de 2010.

- Decreto del 01 de octubre de 2007, por medio del cual se reformaron los artículos 33, párrafo segundo, y 45, párrafo tercero, y se adicionó el artículo 36, con un párrafo tercero, incluyendo en la ley aspectos relativos al proceso de competencia y libre concurrencia de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica.
- Decreto del 28 de noviembre de 2008, por medio del cual se adicionó un tercer párrafo al artículo primero de la ley excluyendo de la aplicación de ésta las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos tercero y cuarto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.
- Decreto del 28 de mayo de 2009, el cual contiene hasta ahora la reforma más extensa que ha sufrido esta ley, pues se reformaron casi la totalidad de los artículos que la conforman, para incluir entre otras cosas, el sistema CompraNet, obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, proyecto ejecutivo, arquitectónico y de ingeniería.

### **1.2.3.3.- REFORMA DE 2007 AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL.**

El 13 de septiembre de 2007 se publicó en el DOF una reforma al artículo 134 constitucional, en donde se adicionaron los últimos tres párrafos con los que actualmente cuenta.

Dicha reforma se realizó de acuerdo a las reformas constitucionales en materia electoral que en esa misma fecha se realizaron, por lo que se refiere básicamente a que los servidores públicos tanto de la Federación como de los Estados, Municipios y Distrito Federal, tendrán la obligación de aplicar de manera imparcial los recursos públicos sin dejarse influir por la competencia entre los partidos políticos, así como que la propaganda difundida por las dependencias y entidades

de la Administración Pública, entre otros deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social sin promocionar a ningún servidor público.

**Artículo 134. ...**

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

**1.2.3.4.- REFORMA DE 2008 AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL.**

El 07 de mayo de 2008, se publicó en el DOF una tercera reforma el artículo 134 constitucional, en donde además de adicionar un segundo párrafo referente al análisis que deben realizar las instancias técnicas establecidas sobre el ejercicio de los recursos económicos, se reformaron el primer y quinto párrafo del artículo en donde se hizo referencia no sólo al Gobierno Federal, al Distrito Federal, y a sus respectivas administraciones públicas paraestatales, sino también a los Estados, Municipios y órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales; aumentando también a los principios que rigen el uso de los recursos económicos los de economía y transparencia.

A continuación se transcribe el texto actual del mencionado artículo 134 constitucional.

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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

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

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

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

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Habiéndose mencionado los antecedentes históricos de la licitación pública, procederemos a analizarla doctrinalmente hablando, con su correlativo en nuestra legislación.

## **2.- LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

### **2.1.- CONCEPTO.**

La licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública debe observar para seleccionar a sus cocontratantes, salvo las excepciones establecidas en ley, que consiste en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas para elegir la más conveniente.<sup>31</sup>

Por otra parte, José Pedro López Elías establece que la licitación pública es considerada como “un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado”.<sup>32</sup>

Enrique Sayagués Laso la define como “un procedimiento relativo a la forma de celebrar determinados contratos, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas; consistente en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliegos de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la Administración Pública seleccionará y aceptará la más ventajosa (adjudicación); con lo que el contrato quedará perfeccionado. De esta forma todo el procedimiento se realiza para alcanzar la finalidad buscada en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto del pliego de posiciones”.<sup>33</sup>

Roberto Dromi la define como “un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público, en ejercicio de la función administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en

---

<sup>31</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *La licitación pública*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 17.

<sup>32</sup>LÓPEZ ELIAS, *op.cit.* Nota 1, p. 53.

<sup>33</sup>SAYAGUÉS LASO, Enrique, *La licitación pública*, Reedición de la tesis publicada en 1940, Montevideo, Acali Editorial, 1978, p. 42.

el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”.<sup>34</sup>

Finalmente, Daniel Ramos Torres la define como “un sistema restrictivo de selección del cocontratante de la Administración Pública que consiste en un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que los órganos públicos en ejercicio de la función administrativa convocan a los licitadores para que sujetándose a los pliegos de condiciones o bases de licitación, presenten sus ofertas o propuestas, para seleccionar la más conveniente”.<sup>35</sup>

Por todo lo anterior, se concluye que la licitación pública es un procedimiento administrativo por virtud del cual la Administración Pública convoca a todos los interesados en contratar con ella para que presenten sus ofertas y así elegir la más conveniente para el Estado.

### **2.1.1.- CONCEPTO ETIMOLÓGICO.**

En nuestra legislación, la palabra licitación ha sido usada como sinónimo de concurso, pues tanto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de 1985 como en su reglamento<sup>36</sup>, al igual que en la Ley de Obras Públicas de 1980 y su reglamento<sup>37</sup>, se hacía alusión al “concurso” o “subasta”; inclusive, en las publicaciones de las convocatorias que se hacen en el DOF<sup>38</sup> se puede observar que a las mismas se les llama “Convocatorias de Concursos”.

La confusión tiene su origen en el significado etimológico, ya que la palabra “licitación” deriva de la voz latina “*licitationem*” que es ablativo de “*licitatio-onis*”, el

---

<sup>34</sup>DROMI, José Roberto, *La licitación pública*, Cuarta Reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea, 1975, p. 121.

<sup>35</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.*, Nota 2, pp. 131-132.

<sup>36</sup>Artículo 46 de la Ley y artículos 20 fracción II y 22 del Reglamento.

<sup>37</sup>Artículos 24 y 58 de la Ley y artículos 19, 24, 29 y 31 del Reglamento.

<sup>38</sup>DOF del 13 de mayo de 2010, “CONVOCATORIAS PARA CONCURSOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, OBRAS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO”.

cual significa: venta en subasta, venta por lanzas o el ofrecimiento de precio en cualquier venta.<sup>39</sup>

### 2.1.2.- CONCEPTO GRAMATICAL.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el significado gramatical de la palabra “licitación” es la acción de ofrecer un precio por una cosa en subasta o almoneda.<sup>40</sup>

Derivado del concepto anterior, surge una confusión al considerar a la subasta como sinónimo de licitación; sin embargo, aún y cuando la licitación y la subasta comparten la existencia de una concurrencia que tiene interés en que se les adjudique un contrato, ambos son institutos jurídicos diferentes, por lo que no deben ser considerados como sinónimos.

Al respecto, las principales diferencias existentes entre la licitación pública y la subasta son las siguientes:

Subasta	Licitación Pública
No hay selección de cocontratantes.	Sí hay selección de cocontratantes.
Se elige al mejor postor.	Se necesita de una idoneidad moral, técnica y económica por parte del oferente.
La Administración Pública desea vender o deshacerse de algo.	La Administración Pública requiere de la adquisición de un bien o la ejecución de una obra para la prestación de un servicio público.

<sup>39</sup>RAMOS TORES, Daniel, *op.cit.*, Nota 2, p. 99.

<sup>40</sup>Real Academia Española, página de internet: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=licitaci%F3n](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=licitaci%F3n). Consulta realizada el 31 de diciembre de 2010.

También, se ha llegado a confundir la licitación pública con el concurso, lo cual no es acertado, toda vez que en la licitación pública se elige una propuesta, mientras que en el concurso se selecciona a una persona, de acuerdo con sus cualidades o antecedentes, es decir, se toma más en cuenta las condiciones personales del candidato, mientras que eso no es importante en la selección del cocontratante en la licitación pública.<sup>41</sup>

### **2.1.3.- CONCEPTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.**

La licitación pública en el campo del Derecho Administrativo, es un procedimiento administrativo por medio del cual la Administración Pública elige como su cocontratante a la persona física o moral que le ofrece las mejores condiciones para contratar con ella.

En efecto, la licitación es un procedimiento administrativo preparativo de la voluntad contractual, el cual está integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de administración; ésta presenta tres principales características:<sup>42</sup>

1. Es un procedimiento, ya que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
2. Su finalidad es seleccionar a la persona física o moral, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.
3. La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.

A reserva de entrar a detalle más adelante, se debe mencionar que las condiciones más ventajosas no se refieren al precio más bajo, debido a que éste no resulta ser siempre el más conveniente, por lo que se deben tomar en cuenta todos los factores que inciden en el costo para la Administración.

---

<sup>41</sup>LOPEZ ELIAS, Pedro, *op.cit.*, Nota 1, p. 67.

<sup>42</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p. 9.

## 2.2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.

Existen tres principales corrientes acerca de la naturaleza de la licitación pública:<sup>43</sup>

- **La licitación pública es una figura del derecho financiero.**

Esta postura es seguida en Italia, en donde la licitación se encuentra regulada en el *Codice dell' Amministrazione e Della Contabilità Generale dello Statu*. Los seguidores de esta postura argumentan que la actividad contractual del Estado forma parte de las actividades de gestión económica financiera del mismo.

- **La licitación pública es una figura del derecho administrativo entendiéndose por ésta un acto condición.**

En esta postura se considera a la licitación pública como un acto de atribución subjetiva, consistente en colocar a una persona determinada dentro de un estatuto preexistente con reglas generales, que no alcanzarían si el acto no fuera emitido.

- **La licitación pública es una figura del derecho administrativo entendiéndose por ésta un procedimiento administrativo.**

En esta postura se entiende a la licitación como una serie de actos relacionados y destinados a la producción de un único resultado jurídico; relativos a la forma de celebración de un contrato.

En virtud de lo anterior, consideramos que la postura correcta respecto a la naturaleza de la licitación pública es la tercera, pues la misma debe entenderse como un procedimiento propio de la misma, previo a la celebración del contrato administrativo, por medio del cual se elegirá a la persona que celebrará un contrato con la Administración Pública, y no como un contrato administrativo como tal o como un acto exclusivo del sistema financiero del Estado.

---

<sup>43</sup>LOPEZ ELIAS, Pedro, *op.cit.*, Nota 1, citando a Adilson Dallari, p. 47.

En este sentido, el Lic. Jorge Fernández Ruiz establece que “la licitación no constituye un elemento del contrato administrativo, porque no forma parte del mismo, sino que es un requisito cuyo cumplimiento, por medio de un procedimiento administrativo específico, previo a la celebración del negocio contractual, condiciona -cuando la licitación es exigible- su validez”.<sup>44</sup>

Es por lo anterior que se concluye que la naturaleza de la licitación pública consiste en ser un procedimiento administrativo, relativo a un llamado que hace la Administración Pública a los particulares de manera impersonal, para que éstos presenten sus ofertas y entre éstas se elija la más viable para la celebración del contrato.

En este orden de ideas, se desprenden dos características de la licitación pública:<sup>45</sup>

1. Quien se presenta al llamado y formula una propuesta u oferta, debe hacerlo con seriedad y ajustándose a las condiciones fijadas en el mismo.
2. La Administración Pública tiene la facultad de aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan.

Por otro lado, se debe aclarar que aún y cuando se ha venido afirmando que la licitación pública es un paso previo a la creación del contrato administrativo, la misma no siempre es exigible, pues así como se establece en el Capítulo Tercero de la LAASSP y LOPSRM, titulados “De las Excepciones a la Licitación Pública”<sup>46</sup>, en ciertas situaciones y bajo su propio riesgo, la Administración Pública, podrá optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres

---

<sup>44</sup>FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Teoría y praxis de la contratación administrativa, El caso del Estado de Guerrero*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 24.

<sup>45</sup>BERÇAITZ, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Desalma, 1980, p. 322.

<sup>46</sup>Artículos 40 a 43 LAASSP y 41 a 44 LOPSRM.

personas o adjudicación directa; los cuales serán analizados con posterioridad en el Capítulo Tercero del presente trabajo.

Finalmente, es importante mencionar lo establecido por los Tribunales Colegiados de Circuito, en la tesis aislada que a continuación se transcribe:

**LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA.**

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.<sup>47</sup>

(Resaltados propios.)

Por todo lo anterior, es claro que la licitación pública constituye una serie de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado.

**2.3.- FINES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

En atención al artículo 134 constitucional ya transcrito anteriormente,<sup>48</sup> se desprenden tres finalidades principales:

1. Asegurar a la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.
2. Asegurar la moralidad administrativa, es decir que la eficiencia, eficacia y honradez en los recursos económicos se apliquen a las licitaciones.

---

<sup>47</sup>Tesis: I.4o.A.586 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, julio de 2007, p. 2653.

<sup>48</sup>Supra pp. 26 y 27.

3. Establecer las responsabilidades de los servidores públicos al llevar a cabo el procedimiento de licitación pública.

Con base en lo anterior, se puede concluir que el procedimiento de licitación pública le permite a la Administración Pública celebrar contratos con los particulares que propongan la oferta más viable, mientras que a los particulares les permite proponer ofertas al Estado para darles la oportunidad de que, en caso de que esas ofertas sean las viables, éstos puedan contratar con el mismo.

Como se mencionó, esta oferta debe ser la más viable, no la más barata, pues el elegir la más barata puede traer consecuencias como una mala calidad en la prestación del servicio o en el suministro del producto o, en su caso, provocar un monopolio en la venta de los productos o la prestación de los servicios y esto, a largo plazo se traduciría en un mayor gasto para la Administración Pública; por eso es que no sólo se debe tomar en consideración la oferta del precio más viable, sino la calidad de los productos o de la prestación de los servicios, el financiamiento, entre otros aspectos.

En este orden de ideas, al cumplir con los fines que busca la licitación pública, se evita que existan actos de corrupción entre funcionarios públicos y contratistas, y de esta forma se cumple con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, de las cuales se hablará a detalle en el tercer capítulo del presente trabajo.

Consecuentemente, el debido cumplimiento de los fines de la licitación pública trae aparejado un correcto funcionamiento del principio de seguridad jurídica, el cual es objeto del presente trabajo y será analizado a fondo con posterioridad en este capítulo.

## **2.4.- PRINCIPIOS JURÍDICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

El procedimiento de licitación pública está regido por una serie de principios, enunciados tanto por nuestros tribunales, como por los estudiosos de este tema; lo cierto es que no existe acuerdo alguno sobre la cantidad de los principios rectores de este procedimiento administrativo.

En este sentido, existen diversas tesis emitidas por nuestros Tribunales como la que se transcribe a continuación:

### **LICITACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO.**

El procedimiento administrativo de licitación se rige por los siguientes principios esenciales: 1) **Concurrencia**, que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras; 2) **Igualdad**, que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás; 3) **Publicidad**, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, 4) **Oposición o contradicción**, que deriva del principio de debido proceso que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia.<sup>49</sup>

(Resaltados propios.)

Por otro lado, la doctrina y en particular, Daniel Ramos Torres,<sup>50</sup> divide los principios rectores del procedimiento de licitación pública en generales y específicos; a continuación los mencionados principios, serán analizados conforme a esa clasificación.

### **2.4.1.- PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

Los principios jurídicos generales son instrumentos que rigen a todo procedimiento administrativo llevado a cabo por el Estado para poder cumplir con su función administrativa, entre los que se encuentran:

---

<sup>49</sup>Tesis: I.4o.A.587 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, julio de 2007, p. 2652.

<sup>50</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.*, pp. 103 a 114.

- **JURIDICIDAD.**

Por medio del principio de juridicidad,<sup>51</sup> el licitador u ofertante está obligado a adherirse a las cláusulas establecidas en las bases de la licitación, a las que tendrá que ajustar su oferta sin poder apartarse de ellas; las cuales representarán en su momento, las condiciones del contrato a celebrar.

Por otro lado, este principio provoca que la Administración Pública actúe apegada al ordenamiento jurídico que regula su actuar, es decir, conforme a Derecho.

El principio de juridicidad, también conocido como de legalidad, se refiere tanto a la protección del licitador determinando sus derechos, como a la defensa de la norma jurídica con la finalidad de mantener la legalidad y justicia en el funcionamiento de la Administración Pública, sujetándose a las normas legales y reglamentarias aplicables a cada caso.

- **OFICIOSIDAD.**

El principio de oficiosidad<sup>52</sup> establece que el procedimiento de licitación pública no es un procedimiento que promueva el particular, sino que es la Administración Pública la que lo origina e impulsa de oficio hasta su conclusión, para así poder satisfacer los fines de interés público y sin necesidad de que los particulares lo impulsen.

---

<sup>51</sup> Algunos autores tales como Ramos Torres se refieren a dicho término como “juricidad”, sin embargo tal palabra no existe en diccionarios de la lengua española.

<sup>52</sup> Algunos autores tales como Ramos Torres citando a Julio Comadira se refieren a dicho término como “oficialidad” toda vez que en principio, corresponde a la autoridad administrativa adoptar los recaudos conducentes a la impulsión del procedimiento, hasta el dictado del acto final, y, asimismo, desarrollar la actividad tendiente a reunir los medios de prueba necesarios para su adecuada resolución.

RODRIGUEZ LOBATO, Raul, *Definitividad en el procedimiento administrativo fiscal*. Revista jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>. Consulta realizada el 18 de enero de 2012.

Este principio está recogido en el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra establece:

**Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.** En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

(Resaltados propios.)

- **VERDAD MATERIAL.**

El principio de verdad material se define como una meta a la cual se debe llegar una vez que la Administración Pública ha iniciado el procedimiento de licitación basándose en el interés público.

Como se podrá observar, al iniciar este procedimiento, la Administración Pública actúa como gestora y defensora del interés público, el cual, sin lugar a dudas es el motor del referido procedimiento y debe prevalecer durante la selección del cocontratante para que se pueda llegar a la verdad material.

La presencia del interés público en los procedimientos de licitación pública se puede constatar en los artículos primero de la LAASSP y la LOPSRM<sup>53</sup> que establecen lo siguiente:

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

(...)

(Resaltados propios.)

---

<sup>53</sup>El artículo transcrito fue tomado de la LAASSP, el cual establece lo mismo en la LOPSRM respecto de la realización de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas; de esta manera se realizará en las subsecuentes citas de artículos siempre que sean en los mismos términos.

- **BUENA FE.**

El principio de buena fe consiste en que los actos de la Administración Pública y los de los particulares deben estar encaminados al bien común sin que existan actos que provoquen errores administrativos y tornen nula la licitación pública.

Este principio conlleva la confianza que la actuación administrativa debe provocar en los particulares; tal y como se recoge en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 13.-** La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

(Resaltados propios.)

- **INFORMALIDAD A FAVOR DEL LICITADOR.**

El principio de informalidad está establecido solamente a favor del licitador u oferente, pues implica la ausencia de formalismos que retrasen el procedimiento administrativo, así como la prevención a favor del mismo en caso de que el trámite realizado esté incompleto o no cumpla con los requisitos establecidos por ley.

Por otro lado, este principio también establece que la ley y la Administración Pública deben señalar de manera clara y precisa los requisitos idóneos para poder participar en el procedimiento de selección y ejecución el acto, con la finalidad de que los licitadores u oferentes estén informados de lo ya mencionado.

Lo anterior, está recogido en diversos preceptos de ordenamientos legales relacionados con la materia, tales como:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

**Artículo 17-A.-** Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la

dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

(...)

(Resaltados propios.)

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y (LAASSP) y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos (LOPSRM):<sup>54</sup>

**Artículo 26. (...)**

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

(...)

**Artículo 30.** La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.

(Resaltados propios.)

- **DEBIDO PROCEDIMIENTO PREVIO.**

Por medio del principio del debido procedimiento previo se establece el procedimiento de licitación pública como el necesario y exigido por la ley para la contratación administrativa que los particulares realizan con el Estado; el no cumplir a cabalidad con este principio implica la nulidad absoluta del procedimiento por violaciones a las formalidades esenciales requeridas en el mismo.

---

<sup>54</sup>Los artículos análogos en la LOPSRM son los 27 y 32, los cuales no se transcriben para evitar innecesarias repeticiones.

En este orden de ideas, los artículos tercero fracción VII y quinto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con el artículo 14 de la CPEUM, establecen lo siguiente:

**Artículo 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

(...)

**VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo** previstas en esta Ley;

(...)

**Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3** de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, **producirán**, según sea el caso, **nulidad o anulabilidad del acto administrativo.**

(Resaltados propios.)

Finalmente, este principio provoca que se cumpla adecuadamente con el principio de seguridad jurídica, toda vez que el mismo le garantiza a los particulares que el procedimiento licitatorio que se lleva a cabo, se realice exclusivamente conforme a lo establecido en la legislación aplicable.

- **ECONOMÍA, CELERIDAD, EFICACIA, PUBLICIDAD.**

Como ya se ha mencionado, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>55</sup> establece que los procedimientos administrativos se deben llevar a cabo de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia y publicidad.

Los anteriores principios van encaminados a que se realice un procedimiento de fácil acceso al particular, sencillo, rápido, sin demasiadas formalidades, público y transparente para las partes y de esta forma lograr los fines propuestos.

En virtud de lo anterior, el incumplimiento a cualquiera de los principios jurídicos generales mencionados ocasiona que los participantes puedan impugnar el

---

<sup>55</sup>Supra p. 39.

procedimiento de selección de los cocontratantes por estar viciado y de esta forma provocar su nulidad.

#### **2.4.2.- PRINCIPIOS JURÍDICOS ESPECÍFICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

- **CONCURRENCIA.**

Por medio del principio de concurrencia se asegura que el Estado cuente con un mayor número de ofertas con el objetivo de tener una más amplia gama de selección y así elegir la mejor opción en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Es por ese principio que se afianza la posibilidad de competencia y oposición entre los interesados en una futura contratación, la cual, a su vez, también implica una prohibición para la Administración Pública de imponer condiciones restrictivas que impidan el acceso a este procedimiento.<sup>56</sup>

Por otro lado, la Administración Pública tiene el deber de analizar cada una de las propuestas presentadas y elegir de una manera imparcial la mejor de todas; también supone una participación abierta con el propósito de permitir la mayor participación de ofertantes y de esta forma promover la libre competencia, principio complementario que será analizado con posterioridad.

En nuestra legislación, es necesario, en aras de promover la libre competencia y cumplir con los principios de concurrencia y complementariamente de publicidad, el cual se abarcará con posterioridad, que se publique la convocatoria de la licitación pública por medio de instrumentos de difusión, tales como el DOF, el sistema CompraNet y, de forma complementaria, los diarios privados de mayor circulación.

---

<sup>56</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 134.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el principio de concurrencia no establece que todas las personas puedan participar en el procedimiento de selección, sino que todas las personas que cumplan con los requisitos establecidos podrán hacerlo, es por eso la Administración tiene facultades para exigir ciertas garantías a los licitadores tales como la exclusión de oferentes jurídicamente incapaces o la exigencia de honorabilidad civil, profesional y comercial.<sup>57</sup>

- **IGUALDAD.**

Habiéndose explicado el principio de concurrencia, es necesario para su cumplimiento que se coloque a todos los participantes en un grado de igualdad de condiciones, por lo que la Administración Pública no puede establecer en la convocatoria ni en los pliegos de condiciones cláusulas discriminatorias o beneficios a algún participante en concreto.

Por lo anterior, se necesita que la adjudicación se haga a aquel oferente que, haya presentando las mejores condiciones para el Estado y se haya ajustado a las bases de la licitación.<sup>58</sup>

En este orden de ideas, el principio de igualdad es uno de los principios rectores con mayor importancia dentro del procedimiento licitatorio, pues rige todas las fases del procedimiento, desde su inicio hasta la adjudicación del mismo, cimentando la moralidad administrativa y evitando que exista algún tipo de discriminación durante el proceso de selección de los cocontratantes, asegurando, de esta manera, que se elegirá la opción más conveniente para el Estado apelando a la justicia, sin beneficiar o perjudicar a ningún participante mediando intereses particulares.

Consecuentemente, los derechos establecidos a favor de los oferentes que se rigen por el principio de igualdad, son los siguientes:<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 134 y 135.

<sup>58</sup> LUCERO ESPINOSA, *op.cit.*, Nota 26, p. 13.

<sup>59</sup> DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 137.

1. Consideración de su oferta en competencia con la de los demás concurrentes.
2. Respeto de los plazos establecidos para el desarrollo del procedimiento.
3. Cumplimiento por parte del Estado de las normas positivas que rigen el procedimiento de selección del cocontratante.
4. Inalterabilidad de los pliegos de condiciones.
5. Respeto del secreto de su oferta hasta el acto de apertura de los sobres.
6. Acceso a las actuaciones administrativas en las que se tramita la licitación.
7. Tomar conocimiento de las demás ofertas luego del acto de apertura.
8. Indicación de las deficiencias formales subsanables que pueda contener su oferta.
9. Invitación a participar en la licitación que se promueve ante el fracaso de otra anterior.

El principio de igualdad está consagrado en el artículo cuarto de la CPEUM, así como principalmente en los artículos 26 y 27 de las LAASSP y LOPSRM, respectivamente, los cuales serán transcritos con posterioridad.<sup>60</sup>

- **CORRECTO TRATAMIENTO.**

Por medio del principio de correcto tratamiento, el procedimiento de licitación pública debe contener normas de comportamiento para ambas partes, las cuales se rigen por la imparcialidad y el tratamiento igualitario.

En virtud de este principio, se necesita que en el procedimiento licitatorio estén presentes valores y obligaciones en favor de los licitadores, tales como:

- Trato igualitario para los licitadores.
- Imparcialidad de los servidores públicos.
- Bases de licitación objetivas, indubitables e inequívocas.

---

<sup>60</sup>Infra. p. 47.

- Aclaración de todas las dudas con respecto a las bases.

En este orden de ideas, también se necesita que los participantes cumplan con ciertas obligaciones, como son:

- Presentar de buena fe, de manera clara e indubitable, una propuesta.
- Actuar durante el procedimiento de selección con un comportamiento de leal colaboración con el Estado.

- **COMPETENCIA.**

Como ya se ha mencionado, el principio de concurrencia da apertura al principio de competencia.

La competencia implica la ausencia de acuerdos entre los licitadores para propiciar el triunfo de alguno en particular o para que quienquiera que gane obtenga una utilidad desmesurada.

Este principio debe estar apoyado en la honorabilidad comercial de cada uno de los oferentes para evitar actos de competencia desleal, como se regula en los artículos 29 y 31 de las LAASSP y LOPSRM, respectivamente.

**Artículo 29.** La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

(...)

V. Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales **no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica;**

(...)

**Artículo 31.** La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

(...)

Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas **no podrán establecerse requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia.** En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. **La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.**

(Resaltados propios.)

Finalmente, es importante mencionar que este principio es uno de los generadores de seguridad jurídica para ambas partes, ya que le garantiza al Estado que existirán diversas propuestas para que elija la más conveniente y también le garantiza a los participantes que no existirán acuerdos entre otros participantes para propiciar el triunfo de alguno en particular, quitándole así la oportunidad a los demás.

Desgraciadamente, en las leyes reguladoras de la materia, no existe como tal un precepto que evite que existan dichos acuerdos entre los participantes o, en su caso, los regule, por lo que es claro que el principio de competencia no se encuentra totalmente protegido.

- **PUBLICIDAD.**

Por medio del principio de publicidad los participantes pueden conocer todo lo relacionado con el procedimiento licitatorio, desde el llamado que hace la autoridad para formular ofertas mediante la convocatoria, hasta la etapa final del mismo.

Como se podrá observar, el principio de publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica que todos los actos que lo integran puedan ser conocidos por todas las personas.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup>LOPEZ ELIAS, Pedro, *op.cit.*, Nota 1, p. 80.

Por ello, el principio de publicidad tiene un doble sentido en el procedimiento de licitación pública:

1. La publicación de las bases de licitación debe ser lo más amplio posible para garantizar que el mayor número de interesados se enteren de los requisitos establecidos y así fomentar los principios de concurrencia y competencia.
2. Permitir el acceso al desarrollo del procedimiento licitatorio por parte de todo interesado.

Como se podrá observar, el principio de publicidad debe estar presente antes y durante el procedimiento licitatorio, así como en los resultados de los dictámenes, pues los oferentes tienen el derecho de conocerlos con la finalidad de que se asegure la transparencia del procedimiento al demostrar que se le ha adjudicado la misma al oferente que cumplió con todos los requisitos y presentó la oferta más viable para el Estado.

Dentro de la LAASSP y LOPSRM este principio se encuentra recogido, en principio, en los artículos 26, décimo párrafo y 27 séptimo párrafo, respectivamente, en los cuales se establece que durante los actos celebrados dentro del procedimiento licitatorio, cualquier persona podrá asistir a los mismos en calidad de observador.

**Artículo 26.** La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener:

(...)

Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas **no podrán establecerse requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia.** En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. **La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.**

(Resaltados propios.)

Asimismo, este principio tuvo un papel muy importante en la reforma a las LAASSP y LOPSRM publicada el 29 de mayo de 2009, a la LAASSP y LOPSRM, en donde una de las grandes innovaciones fue la creación del sistema CompraNet, el cual, además de agilizar el procedimiento de licitación pública, tiene como finalidad concentrar toda la información relacionada con dichos procedimientos, así como lo relacionado con los proveedores y contratistas.

Los artículos 30 y 32 de la LAASSP y LOPSRM respectivamente, entre otros artículos que mencionan a este sistema, de acuerdo con el principio de publicidad, establecen que la convocatoria deberá de ser publicada tanto en el DOF como en el sistema CompraNet.

**Artículo 32. La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita.** Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen de obra, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publicó en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.

(Resaltados propios.)

Finalmente, es importante mencionar, que además de la publicación de la convocatoria, en CompraNet se publica toda la información relacionada con el procedimiento que se está llevando a cabo, tal es el caso de actas de juntas de aclaraciones y apertura de proposiciones por medios electrónicos, recepción de ofertas electrónicas en formatos predeterminados, actas del fallo, datos relevantes de contratos y convenios modificatorios.

Lo anterior, genera seguridad jurídica para los licitadores, ya que los mismos tienen la posibilidad de estar enterados de lo que ocurre en cada una de las etapas del procedimiento licitatorio.

- **TRANSPARENCIA.**

La transparencia abarca el cumplimiento de una rendición de cuentas, por lo que es indispensable que en virtud del procedimiento de licitación pública, se conozca el actuar de la Administración Pública en el uso y disposición del presupuesto previsto para tales actuaciones.

Como se podrá observar, este principio también está relacionado con el principio de publicidad, siendo uno de los más importantes, pues en medida de que el mismo sea aplicado garantizando un correcto aprovechamiento del presupuesto, se provocará una mayor concurrencia, competencia y un correcto funcionamiento del procedimiento de selección del cocontratante.

Ahora bien, en los artículos 26 Ter y 27 Bis de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, se recoge el principio de transparencia al establecer que en las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y en aquellos casos en que así lo disponga la Secretaría de la Función Pública, dependiendo del impacto que tenga la contratación, se instaurarán testigos sociales para garantizar la legalidad, imparcialidad y transparencia de dichos procedimientos.

**Artículo 26 Ter.** En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, **participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:**

I. La Secretaría de la Función Pública tendrá a su cargo el padrón público de testigos sociales, quienes participarán en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública, a los que se refiere esta Ley, **con voz y emitirán un testimonio final que incluirá sus observaciones y en su caso recomendaciones**, mismo que tendrá difusión en la página electrónica de cada dependencia o entidad, en CompraNet y se integrará al expediente respectivo.

II. Los testigos sociales serán seleccionados mediante convocatoria pública, emitida por la Secretaría de la Función Pública.

III. La Secretaría de la Función Pública, acreditará como testigos sociales a aquéllas personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- b) Cuando se trate de una organización no gubernamental, acreditar que se encuentra constituida conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigue fines de lucro;
- c) No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad;
- d) No ser servidor público en activo en México y/o en el extranjero. Asimismo, no haber sido servidor público Federal o de una Entidad Federativa durante al menos un año previo a la fecha en que se presente su solicitud para ser acreditado;
- e) No haber sido sancionado como servidor público ya sea Federal, estatal, municipal o por autoridad competente en el extranjero;
- f) Presentar currículo en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso, docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional;
- g) Asistir a los cursos de capacitación que imparte la Secretaría de la Función Pública sobre esta Ley y Tratados, y
- h) Presentar manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, ya sea porque los licitantes o los servidores públicos que intervienen en las mismas tienen vinculación académica, de negocios o familiar.

IV. Los testigos sociales tendrán las funciones siguientes:

- a) **Proponer a las dependencias, entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios;**
- b) Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y
- c) Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los diez días naturales siguientes a su participación en la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda.

**En caso de que el testigo social detecte irregularidades en los procedimientos de contratación, deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

Se podrá exceptuar la participación de los testigos sociales en aquéllos casos en que los procedimientos de contrataciones contengan información clasificada como reservada que pongan en riesgo la seguridad nacional, pública o la defensa nacional en los términos de las disposiciones legales aplicables.

El Reglamento de esta Ley especificará los montos de la contraprestación al testigo social en función de la importancia y del presupuesto asignado a la contratación.

(Resaltados propios.)

La creación de la figura de testigos sociales es uno de los grandes aciertos de la reforma de 2009 a las multicitadas LAASSP y LOPSRM, pues garantiza

plenamente que el procedimiento licitatorio se lleve de una manera adecuada y de acuerdo a lo establecido en la ley, sin ningún tipo de favoritismo para algún oferente, en plena concordancia con el principio de seguridad jurídica.

- **OPOSICIÓN O CONTRADICCIÓN.**

El principio de oposición o contradicción deriva de la garantía del debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y a su vez, para defender la propia, de las impugnaciones de otros.<sup>62</sup>

En este sentido el principio de oposición permite a los participantes poder defender sus propuestas resaltando el por qué son mejores opciones que las demás, así como hacer notar cuáles son las fallas de las demás, lo cual provoca obtener una mejor visión acerca de todas las propuestas para realizar una mejor elección.

La contradicción se da a favor del interés público, ya que la Administración Pública contará con mayores elementos de juicio y estará en mejores condiciones de tomar la decisión que responda a los intereses de la colectividad y no sólo consistirá en revisar unos cuantos documentos y argumentaciones del solicitante, lo que provocaría una decisión con un mayor margen de error.

- **MORALIDAD ADMINISTRATIVA.**

Como ya se ha establecido con anterioridad, la moralidad administrativa está contemplada como un elemento fundamental en los principios de eficiencia, eficacia, y honradez; patrones éticos que deben acompañar al procedimiento de licitación pública, junto con el apego al principio de legalidad con el único objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad.

---

<sup>62</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p.14

La moralidad administrativa es un fin elemental y primordial del procedimiento licitatorio, el cual debe estar presente en todas las fases del mismo y debe de ser respetado para que éste funcione adecuadamente.

#### **2.4.3.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

Se le ha dedicado un apartado especial al principio de seguridad jurídica toda vez que en la presente obra se pretende abarcar la trascendencia que tiene el mismo en el procedimiento licitatorio, así como la evolución y protección que ha tenido en las legislaciones federales vigentes regulatorias de la licitación pública.

El principio de seguridad jurídica ha sido definido como la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, papeles, familia, posesiones o derechos serán respetados por la autoridad, o en caso de que ésta deba afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.<sup>63</sup>

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica se refiere también a la idea de certeza que nos proporcionan las normas jurídicas acerca de cuáles son nuestros derechos y de que éstos serán respetados por los demás, así como la certeza de cómo actuarán los gobernantes que hemos elegido.

Por lo anterior, se puede entender a la seguridad jurídica como previsibilidad de las normas o seguridad normativa que tendrá como objeto que el ciudadano conozca cuál es la trascendencia jurídica de sus decisiones; y por otra parte como seguridad de realización, haciendo alusión a la certeza de que la hipótesis normativa legalmente se aplicará a todos los casos concretos que se presenten con absoluto respeto a lo previsto por los dispositivos aplicables y sin variaciones de criterio injustificadas al momento de resolver planteamientos similares.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las garantías de seguridad jurídica*. Segunda Edición, Colección Garantías Individuales, SCJN, México, 2005, pp.10-11.

<sup>64</sup>GARCÍA NOVOA, César, *El principio de seguridad en materia tributaria*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000, pp. 74 y 75.

En este orden de ideas, diversos autores han coincidido en afirmar que uno de los más importantes fines del Estado, es el de proporcionar a sus miembros seguridad jurídica, un valor esencial que es imprescindible en la vida social, y sin cuya presencia difícilmente se pueden realizar los restantes valores de superior jerarquía, como la justicia.<sup>65</sup>

Cabe mencionar, que en la CPEUM no existe propiamente un artículo que consagre de manera genérica el principio de seguridad jurídica, sino que se prevén una serie de preceptos legales que en su conjunto y por su contenido se les conoce como “*garantías de seguridad jurídica*”, a las que la Corte ha definido como *aquellos derechos públicos subjetivos en favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales, para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.*<sup>66</sup>

En este sentido, Ignacio Burgoa ha definido las garantías de seguridad jurídica como *el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *súmmum* de sus derechos subjetivos.*<sup>67</sup>

De esta forma, es claro que estas garantías están previstas en nuestros ordenamientos para evitar cualquier abuso de poder por parte del Estado, ya que todas las personas cuentan con la plena seguridad de que sus derechos serán

---

<sup>65</sup>ASOREY, Rubén, *El principio de seguridad jurídica en el derecho tributario*, en *Principios tributarios constitucionales*, Tribunal Fiscal de la Federación en coedición con la Universidad de Salamanca, México, 1992, p. 314.

<sup>66</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, p. 13.

<sup>67</sup>BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 7° Edición, Editorial Porrúa, México, 1972, p. 502.

respetados en todo momento y en toda actuación por parte de la autoridad, pues en caso de que ésta tuviera que afectar aquéllos, será necesario que se apegue a lo establecido en primer lugar a la CPEUM y en segundo lugar a las demás leyes secundarias.

Consecuentemente, los gobernados cuentan con garantías que les otorgan la certeza de que el Estado se deberá apegar a diversos lineamientos que legitimen su actuar, por lo que pueden confiar en que no serán molestados en sus derechos, a menos que las autoridades cuenten con dichas facultades y se haya actualizado el supuesto o hipótesis normativas que las autoriza a realizarlo, pero de la forma establecida en ley.

Ahora bien, las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en preceptos de nuestra constitución son las siguientes:

- **Derecho de petición.**

**Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición**, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

- **Garantía de irretroactividad.**

**Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

(...)

- **Garantía de audiencia.**

**Artículo 14.- (...)**

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales** del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

- **Garantía de exacta aplicación de la ley.**

**Artículo 14.-** (...)

(...)

En los juicios del orden criminal **queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley** exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...)

- **Garantía de legalidad en materia civil.**

**Artículo 14.-** (...)

(...)

(...)

En los juicios del orden civil, **la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.**

- **Garantía de autoridad competente.**

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento **escrito de la autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

- **Garantía de mandamiento escrito, en el que se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular.**

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde y motive la causa legal del procedimiento.**

- **Garantía de detención por orden judicial.**

**Artículo 16.** (...)

(...)

**No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial** y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(...)

- **Nadie puede hacerse justicia por su propia mano.**

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

- **Garantía de expedita y eficaz administración de justicia.**

**Artículo 17.** (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...)

- **Improcedencia de la prisión por deudas de carácter puramente civil.**

**Artículo 17.-** (...)

(...)

**Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.**

- **La prisión preventiva solo es válida por delitos que merezcan pena corporal.**

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

(...)

- **Requisitos del auto de formal prisión.**

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, **sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.**

(...)

- **Garantías de los inculpados, las víctimas y los ofendidos por un delito.**

**Artículo 20.** (...)

(...)

**B. De los derechos de toda persona imputada:**

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le

designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

### **C. De los derechos de la víctima o del ofendido:**

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

- **La imposición de penas es propia de la autoridad judicial.**

**Artículo 21.- (...)**

(...)

**La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.**

- **Al Ministerio Público, le compete la investigación y persecución de los delitos.**

**Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.**

- **Ningún juicio penal puede tener más de tres instancias.**

**Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias.**

- **Garantía de Non Bis in Idem.**

**Artículo 23. (...) Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.**

- **Se prohíbe la práctica de absolver de la instancia.**

**Artículo 23. (...) Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.**

## **2.5.- SUJETOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

Los sujetos que intervienen en el procedimiento licitatorio son el licitante y el licitador.

En este sentido, es necesario aclarar los significados de los mismos, ya que en algunos casos en nuestra legislación se utilizan de manera errónea provocando confusión.

Al respecto, es de importante trascendencia mencionar el criterio del jurista argentino Miguel S. Marienhoff, quien explica que, de acuerdo con la Real

Academia Española, la palabra “licitante” significa activamente “que licita” siendo el participio de “licitar” o “quien licita” mientras que “licitador” es “el que licita”,<sup>68</sup> es decir el que acude a la licitación.

Por lo tanto, “licita” el que llama a licitación, es decir el Estado, por eso es que debe designársele “licitante”; mientras que los que acuden a ese llamado son “los que licitan” haciendo sus ofertas, es decir, los oferentes, por lo que se les debe llamar “licitadores”.

Si atentemos a la LAASSP y LOPSRM, ambas confunden las expresiones “licitante” y “licitador”, pues definen en el artículo segundo de cada ley al licitante como: “la persona que participa en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas”,<sup>69</sup> mientras que realmente a esa persona se le debe llamar “licitador”, a la persona que participa en una licitación pública.

### **2.5.1.- LICITANTE.**

Como se ha ido mencionando a lo largo de este trabajo, la Administración Pública actúa como parte en todas las relaciones jurídicas reguladas por el Derecho Administrativo; en este caso en concreto, la licitación pública es un procedimiento previo a la celebración de un acto administrativo, regulado por aquél, por lo que necesariamente, éste tendrá que ser celebrado entre la Administración Pública y un particular.

Al respecto, el artículo primero de la LAASSP y de la LOPSRM, establece los órganos administrativos que están facultados para fungir como parte en el procedimiento licitatorio, es decir, como licitantes:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>68</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.* Nota 2, p. 100.

<sup>69</sup>Artículo 2 fracción VII de la LAASSP y de la LOPSRM.

Mexicanos en materia de las **adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza**, que realicen:

**I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;**

**II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;**

**III. La Procuraduría General de la República;**

**IV. Los organismos descentralizados;**

**V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos** en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y

**VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos** de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

(...)

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, dichas leyes otorgan competencia a los mencionados órganos administrativos como órganos licitantes para realizar licitaciones públicas, con la finalidad de adjudicar contratos administrativos.

Por otra parte, en el mismo artículo primero se mencionan las personas que no pueden ser licitantes bajo los términos de estas leyes, tales como los organismos constitucionales autónomos, las entidades que cuenten con un régimen específico en estas materias, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios respecto de las actividades relacionadas con obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos tercero y cuarto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, como son la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo, gas y los productos que se obtengan de los mismos; así como los Centros Públicos de Investigación que realicen adquisiciones, arrendamientos y servicios con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

**Artículo 1. (...)**

**Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política** de los Estados Unidos Mexicanos, así como las **entidades que cuenten con un régimen específico** en materia de

adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen **Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios** quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los **Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico** previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos Centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(Resaltados propios.)

De conformidad con las fracciones III y IV del artículo segundo de ambas leyes, los licitantes incluidos en el artículo primero, se agrupan en dependencias y entidades, lo cual considero que es un error de ambas legislaciones traducido en falta de técnica legislativa, pues lo cierto es que no todos los órganos administrativos incluidos en el rubro de dependencias tienen dicha naturaleza, por lo que se propone en el presente trabajo que se reformen ambas leyes subsanando en primer lugar, el error de llamarle licitante a los oferentes, pues ya ha sido explicado que el nombre correcto es “licitadores”; y en segundo lugar, no llamarles “dependencias” y “entidades” a los órganos administrativos ya mencionados, sino simplemente “licitantes”.

**Artículo 2.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

**III. Dependencias:** las señaladas en las **fracciones I a III del artículo 1;**

**IV. Entidades:** las mencionadas en las **fracciones IV y V del artículo 1;**

(...)

(Resaltados propios.)

Finalmente, se debe mencionar que en caso de que un órgano incompetente actuara como licitante en un procedimiento licitatorio, éste estaría afectado de nulidad, por ser incompetente.

### **2.5.2.- LICITADOR.**

Fungirá como licitador, quien en respuesta a una convocatoria realizada por un órgano de la Administración Pública, presente una oferta o propuesta para participar en la licitación pública y sea admitido por cumplir con los requisitos establecidos en las bases de licitación.

En principio, serán licitadores las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, siempre y cuando cuenten con capacidad, conforme a la legislación civil y estén legitimados para actuar como licitadores.

Ahora bien, a pesar de que se mencionó en el párrafo que antecede que los licitadores pueden ser personas públicas o privadas, es necesario hacer una acotación, toda vez que se establece en el párrafo quinto del artículo primero de ambas leyes, que los contratos celebrados entre dependencias, entidades, dependencias con entidades ya sea de la administración pública federal o de alguna administración pública estatal, no se sujetarán a lo dispuesto en la LAASSP y LOPSRM, por ser contratos interadministrativos; sin embargo, sí podrán ser sujetos a estos ordenamientos en caso de que el órgano que funja como licitador no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios

Relacionados con los Mismos,<sup>70</sup> en su artículo cuarto se entiende que un órgano de derecho público no tiene capacidad para cumplir con el contrato **cuando requiera celebrar otro contrato con un tercero y éste exceda del 51% del importe total del contrato celebrado.**

A continuación se transcribe los mencionados artículos para su mayor referencia:

**Artículo 1°.- ...**

...

...

...

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, **no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley;** no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

...

...

**Artículo 4.- (...)**

Para los efectos del quinto párrafo del artículo 1 de la Ley, se considerará que una dependencia, entidad o persona de derecho público que funja como proveedor, **tiene capacidad para entregar un bien o prestar un servicio por sí misma, cuando para cumplir con el contrato no requiera celebrar otro contrato con terceros, o bien, de requerirlo, éste no exceda del cuarenta y nueve por ciento del importe total del contrato celebrado con el ente público.** Si el contrato se integra por varias partidas, el porcentaje se aplicará para cada una de ellas.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, los procedimientos de contratación con terceros y la ejecución de los contratos celebrados con éstos, se rigen por las disposiciones de la Ley y del presente Reglamento.

Para la asignación del contrato bajo el supuesto del párrafo segundo de este artículo, el Área contratante deberá solicitar a la dependencia, entidad o persona que funja como proveedor, la documentación que acredite que cuenta con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que, por ello, no requerirá de la contratación con terceros en un porcentaje mayor al señalado. Dicha documentación deberá ser entregada

---

<sup>70</sup>En lo sucesivo RLAASSP y RLOPSRM.

antes de la firma del contrato y deberá formar parte del expediente respectivo bajo la responsabilidad del Área contratante.

(Resaltados propios.)

Por otra parte, en la LAASSP y la LOPSRM, se establecen las personas con las que las dependencias y entidades de la Administración Pública tendrán que abstenerse de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias reguladas por las mismas, por ser personas que no reúnen los requisitos que la Administración Pública necesita para poder celebrar contratos de tal importancia.

Entre las personas incluidas en los artículos 50 y 51 de la LAASSP y LOPSRM no aptas para celebrar contratos con el Estado, se encuentran las sujetas a quiebra o a algún proceso; también las que son incapaces, servidores públicos que intervengan en el procedimiento y tengan algún interés de tipo personal, entre otras.

**Artículo 50.** Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir proposiciones o adjudicar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguientes:

**I.** Aquéllas en que el **servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios**, incluyendo aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

**II.** Las que **desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte**, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;

**III.** Aquellos **proveedores que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato**, dentro de un lapso de dos años calendario contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a dos años calendario contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;

**IV.** Las que se encuentren **inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública** en los términos del Título Quinto de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

**V.** Los **proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos**, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia dependencia o entidad, siempre y cuando éstas hayan resultado gravemente perjudicadas;

**VI.** Aquellas que hayan sido **declaradas sujetas a concurso mercantil** o alguna figura análoga;

**VII.** Aquellas que **presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común.**

Se entenderá que es socio o asociado común, aquella persona física o moral que en el mismo procedimiento de contratación es reconocida como tal en las actas constitutivas, estatutos o en sus reformas o modificaciones de dos o más empresas licitantes, por tener una participación accionaria en el capital social, que le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en la administración de dichas personas morales;

**VIII.** Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente **hayan realizado o se encuentren realizando**, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, **trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar**, cuando con motivo de la realización de dichos trabajos hubiera tenido acceso a información privilegiada que no se dará a conocer a los licitantes para la elaboración de sus proposiciones;

**IX.** Aquellas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser **contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas** de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;

**X.** Las que celebren **contratos sobre las materias reguladas por esta Ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual**,

**XI.** Las que hayan **utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y, por afinidad hasta el cuarto grado, o civil**;

**XII.** Las que contraten **servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio**, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación;

**XIII.** Aquellos licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos, **no hayan formalizado un contrato adjudicado con anterioridad por la convocante.** Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a un año calendario contado a partir del día en que haya fenecido el término establecido en la convocatoria a la licitación o, en su caso, por el artículo 46 de esta Ley, para la formalización del contrato en cuestión, y

**XIV.** Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.

Las políticas, bases y lineamientos a que alude el artículo 1 de esta Ley, que emitan las dependencias y entidades cuyo objeto comprenda la prestación de servicios de salud, podrán establecer que las hipótesis previstas en las fracciones III y V de este artículo, se encuentren referidas solamente a cada una de sus áreas facultadas para llevar a cabo procedimientos de contratación, de tal manera que el impedimento de una de éstas para contratar en dichos casos, no se hará aplicable a las demás.

El oficial mayor o su equivalente de la dependencia o entidad, deberá llevar el registro, control y difusión de las personas con las que se encuentren impedidas de contratar, el cual será difundido a través de CompraNet.

(Resaltados propios)

Finalmente, cabe destacar que la anterior lista es un acierto dentro de nuestra legislación, pues le asegura al Estado que contratará con personas que verdaderamente sean aptas para participar en procedimientos licitatorios y en caso de que sean los elegidos para adjudicarles el contrato, cumplirán con lo ofrecido.

## **2.6.- CLASES DE LICITACIONES.**

Anterior a la reforma del año 2007, las LAASSP y LOPSRM regulaban dos clases de licitaciones, nacionales e internacionales; sin embargo, con la reforma mencionada, se creó una nueva clase de licitaciones llamada "licitación internacional abierta" por medio de la cual se dividieron los supuestos que anteriormente estaban incluidos en la licitación internacional, para así justificar de una manera adecuada la participación de extranjeros.

Anteriormente, la licitación internacional se refería al procedimiento por virtud del cual, se permitía que tanto un nacional como un extranjero participara en una

licitación pública siempre que resultara obligatorio conforme a lo establecido en los tratados; que los contratistas nacionales no contaran con la capacidad para la ejecución de los trabajos o que no se presentaran propuestas en una licitación nacional.

Ahora bien, se consideró que los supuestos anteriormente mencionados eran demasiado generales por otorgarle un trato igualitario tanto a los extranjeros pertenecientes a los países con los que nuestro país tiene relaciones comerciales como con los que no existen tales.

Por lo anterior, y con la finalidad de justificar de una manera adecuada la participación extranjera en dichos procedimientos, se creó una nueva clase de licitación, llamada "licitación internacional abierta", la cual, aunque funciona como excepción, permite una mayor apertura del mercado y una mayor oportunidad para el Estado de los bienes o servicios que necesita.

En efecto, la licitación internacional abierta, sólo se podrá realizar en las licitaciones que se permita la participación de extranjeros, sin importar si estos forman parte de un país con el que el nuestro tenga o no celebrado un tratado internacional, pero únicamente en los supuestos que se hubiera declarado desierta una licitación internacional bajo la cobertura de los tratados por no haberse presentado alguna proposición o porque la totalidad de las proposiciones presentadas no hubieran reunido los requisitos solicitados; o, en caso de que así se hubiera estipulado para las contrataciones financieras con créditos externos otorgados al gobierno o con su aval.

Como se podrá observar, esta clase de licitación debe ser llevada a cabo por excepción y bajo determinados supuestos, pues antes de celebrar ésta, es necesario que se haya llevado a cabo una licitación nacional e internacional y que ambas hayan sido declaradas desiertas, a menos que se actualice el supuesto ya mencionado referente a los créditos externos otorgados al Estado.

Lo anterior, en virtud de que para la contratación estatal se le debe dar preeminencia a los nacionales sobre los internacionales, o en su caso, a los internacionales con los cuales se tenga regulada la contratación internacional en términos de reciprocidad.

Ahora bien, la licitación internacional, se llevará a cabo con participantes nacionales o extranjeros de países con los que México tenga celebrado algún tratado de libre comercio con capítulos dedicados a las compras gubernamentales, sólo en los supuestos en que resulte obligatorio conforme a lo establecido en dichos tratados, o que se haya realizado una licitación nacional y se haya declarado desierta en virtud de no haberse presentado alguna proposición o por que las proposiciones no hayan reunido los requisitos solicitados.

Finalmente, la licitación nacional, es la más común y la que se realiza por regla general, refiriéndose ésta al procedimiento en el que únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana, en relación a arrendamientos y servicios; en caso de que se pretenda adquirir bienes por medio de esta clase de licitación, además los mismos tendrán que ser producidos en el país y contar por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el cual será determinado por la Secretaría de Economía.

**Artículo 28.** El carácter de las licitaciones públicas, será:

**I. Nacional**, en la cual únicamente podrán participar **personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país** y cuenten, por lo menos, con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que se determinará tomando en cuenta la mano de obra, insumos de los bienes y demás aspectos que determine la Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general, o bien, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado éstos, se haya realizado la reserva correspondiente.

La Secretaría de Economía mediante reglas de carácter general establecerá los casos de excepción correspondientes a dicho contenido, así como un procedimiento expedito para determinar el porcentaje del mismo, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tratándose de la contratación de arrendamientos y servicios, únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana.

**II. Internacional** bajo la cobertura de tratados, en la que sólo podrán participar **licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, cuando:**

a) **Resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados de libre comercio**, que contengan disposiciones en materia de compras del sector público y bajo cuya cobertura expresa se haya convocado la licitación, de acuerdo a las reglas de origen que prevean los tratados y las reglas de carácter general, para bienes nacionales que emita la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública, o

b) **Se haya realizado una de carácter nacional que se declaró desierta**, porque no se presentó alguna proposición o porque la totalidad de las proposiciones presentadas no reunieron los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resultaron aceptables, y

**III. Internacionales abiertas**, en las que podrán participar **licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar**, cuando:

a) **Habiéndose realizado una de carácter internacional bajo la cobertura de tratados, que se declaró desierta**, porque no se presentó alguna proposición o porque la totalidad de las proposiciones presentadas no reunieron los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resultaron aceptables, o

b) **Así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.**

En las licitaciones previstas en esta fracción, para determinar la conveniencia de precio de los bienes, arrendamientos o servicios, se considerará un margen hasta del quince por ciento a favor del precio más bajo prevaleciente en el mercado nacional, en igualdad de condiciones, respecto de los precios de bienes, arrendamientos o servicios de procedencia extranjera que resulten de la investigación de mercado correspondiente.

En los supuestos de licitación previstos en las fracciones II y III de este artículo, la Secretaría de Economía, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, determinará los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios.

En las contrataciones no sujetas al ámbito de cobertura de los tratados, las dependencias o entidades no estarán sujetas a la prelación establecida en las fracciones II y III de este artículo.

Cuando en los procedimientos de contratación de servicios, se incluya el suministro de bienes muebles y el valor de éstos sea igual o superior al cincuenta por ciento del valor total de la contratación, la operación se considerará como adquisición de bienes muebles. Para efectos de lo anterior, en el concepto de suministro de bienes muebles, sólo se considerarán los bienes que formarán parte del inventario de las dependencias o entidades convocantes.

En las licitaciones públicas se podrá utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos para la adquisición de bienes muebles o servicios cuya descripción y características técnicas puedan ser objetivamente definidas y la evaluación legal y técnica de las proposiciones de los licitantes se pueda realizar en forma inmediata, al concluir la celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, conforme a los lineamientos que expida la Secretaría de la Función Pública, siempre que las dependencias o entidades convocantes justifiquen debidamente el uso de dicha modalidad y que constaten que existe competitividad suficiente de conformidad con la investigación de mercado correspondiente.

Tratándose de licitaciones públicas en las que participen de manera individual micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, no se aplicará la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento.

(Resaltados propios.)

Considero que es un acierto de nuestra legislación el dividir las licitaciones internacionales en las clases anteriormente transcritas, pues de esta forma, en primer lugar se asegura darle preferencia a los oferentes mexicanos; y en caso de que no existiera un proveedor mexicano o así se hubiera estipulado en un tratado internacional celebrado por nuestro país, entonces se abre la posibilidad de que se contrate con un proveedor extranjero; así como en caso de que no existiera un oferente que cumpliera con lo solicitado por el Estado o que así se estipulara en las contrataciones financiadas con créditos externos, entonces se podría contratar con un extranjero perteneciente a un país que no hubiera celebrado tratados con México, distinguiendo de esta forma y otorgándole preferencia a los extranjeros parte de Estados que tengan relaciones con nuestro país derivadas de la celebración de un tratado internacional.

Finalmente, y respecto de las licitaciones internacionales, es conveniente hacer mención de lo establecido en los artículos 16 de la LAASSP y LOPSRM por referirse específicamente al ámbito de aplicación de la ley, toda vez que en los mismos se establece que los contratos que hayan sido celebrados en el extranjero, respecto de bienes o servicios prestados fuera del territorio nacional, se regirán por la legislación del lugar en donde se formalice el acto; mientras que los bienes o servicios, aún cuando éstos sean de procedencia extranjera, vayan a ser utilizados o prestados en el territorio nacional, el procedimiento de contratación

deberá realizarse dentro del territorio nacional, y en casos excepcionales, se podrá realizar dicha contratación en el extranjero, pero en todo caso, se deberá aplicar nuestra legislación.

De esta forma, se resuelven los posibles conflictos que pudieran existir sobre la legislación aplicable al caso en concreto.

**Artículo 16. Los contratos celebrados en el extranjero respecto de bienes, arrendamientos o servicios que deban ser utilizados o prestados fuera del territorio nacional, se regirán por la legislación del lugar donde se formalice el acto,** aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta Ley.

**Cuando los bienes, arrendamientos o servicios de procedencia extranjera hubieren de ser utilizados o prestados en el país, su procedimiento de contratación y los contratos deberán realizarse dentro del territorio nacional.**

En el caso a que se refiere el párrafo anterior, **cuando se acredite previamente que el procedimiento de contratación y los contratos no pueden realizarse dentro del territorio nacional,** conforme a lo dispuesto por esta Ley, **los bienes, arrendamientos o servicios se podrán contratar en el extranjero, aplicando los principios dispuestos por ésta.**

En los supuestos previstos en los párrafos primero y tercero de este artículo, para acreditar la aplicación de los principios dispuestos por esta Ley, tanto la justificación de la selección del proveedor, como de los bienes, arrendamientos y servicios a contratar y el precio de los mismos, según las circunstancias que concurran en cada caso, deberá motivarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el Estado, lo cual constará en un escrito firmado por el titular del área usuaria o requirente, y el dictamen de procedencia de la contratación será autorizado por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades.

(Resaltados propios.)

De acuerdo al artículo 26 Bis de la LAASSP las licitaciones públicas se podrán celebrar de manera presencial, electrónica o mixta.

**Artículo 26 Bis.** La licitación pública conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:

I. **Presencial**, en la cual los licitantes exclusivamente podrán presentar sus proposiciones en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el

acto de presentación y apertura de proposiciones, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal o de mensajería. La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes, sin perjuicio de que el fallo pueda notificarse por escrito conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de esta Ley;

II. **Electrónica**, en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de CompraNet, se utilizarán medios de identificación electrónica, las comunicaciones producirán los efectos que señala el artículo 27 de esta Ley.

La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, sólo se realizarán a través de CompraNet y sin la presencia de los licitantes en dichos actos, y

III. **Mixta**, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo.

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, los anteriores artículos son adiciones incluidas en las reformas que sufrieron las leyes reglamentarias de la materia en 2009, pues anteriormente, las licitaciones públicas únicamente se realizaban de manera presencial, pero en virtud de la mencionada reforma, se incluyeron dos nuevas modalidades: la electrónica y la mixta, ambas de acuerdo a la creación del sistema CompraNet.

En este orden de ideas, se consideran licitaciones presenciales cuando los licitadores además de tener que presentar sus proposiciones en documentos, deberán asistir a las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y al acto de fallo.

Las licitaciones mixtas se realizan cuando los licitadores participan tanto de manera presencial como electrónica, dependiendo de su elección.

La licitación pública electrónica se realiza en su totalidad por medio del sistema CompraNet, en el cual se publican todos los datos referentes a la licitación a celebrar, desde las bases de licitación, hasta el fallo.

De acuerdo al artículo segundo, fracción II de la LAASSP y LOPSRM, CompraNet, es un sistema por medio del cual se proporciona información gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública y servicios relacionados con las mismas, respecto de los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de contratistas; el padrón de testigos sociales; el registro de contratistas sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.

**Artículo 2.- ...**

**I. ...**

**II. CompraNet:** el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación.

El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga;

(...)

(Resaltados propios.)

Este sistema constituye un medio por el cual se desarrollan procedimientos de contratación que realizan las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas que manejan recursos federales,

estando a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Publicas, quien es responsable de establecer los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga.<sup>71</sup>

CompraNet inició operaciones a partir de 2010, de acuerdo a lo establecido en el artículo décimo transitorio del decreto del 29 de mayo de 2009 por el que se reformaron ambas leyes.

Ahora bien, la plataforma de CompraNet sufrió recientes cambios a partir del inicio de 2011, por lo que para poder acceder a la misma se requiere que los licitadores se registren en el sistema y las unidades compradoras certifiquen a sus operadores por medio de la capacitación que se ofrece a través del sistema “e-learning”, todo incluido en la actual plataforma.

Relacionado con el tema, se transcriben los artículos 27 y 28 de la LAASSP y LOPSRM.

**Artículo 27.** Las licitaciones públicas podrán llevarse a cabo **a través de medios electrónicos**, conforme a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría de la Función Pública, en cuyo caso las unidades administrativas que se encuentren autorizadas por la misma, estarán obligadas a realizar todos sus procedimientos de licitación mediante dicha vía, salvo en los casos justificados que autorice la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública operará y se encargará del sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen las dependencias, entidades o los licitantes y será responsable de ejercer el control de estos medios, salvaguardando la confidencialidad de la información que se remita por esta vía.

La Secretaría de la Función Pública podrá aceptar la certificación o identificación electrónica que otorguen las dependencias y entidades, las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, así como terceros facultados por autoridad competente en la materia, cuando los sistemas de certificación empleados se ajusten a las disposiciones que emita la Secretaría de la Función Pública.

---

<sup>71</sup>Sitio oficial del sistema CompraNet: <https://sites.google.com/site/webcompranet/informacion-y-ayudas>. Consulta realizada el 18 de mayo de 2011.

El sobre que contenga la proposición de los licitantes deberá entregarse en la forma y medios que prevea la convocatoria a la licitación.

Las proposiciones presentadas deberán ser firmadas autógrafamente por los licitantes o sus apoderados; en el caso de que éstas sean enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, se emplearán medios de identificación electrónica, los cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.<sup>72</sup>

(Resaltados propios.)

Con esta nueva plataforma se realiza un avance en los servicios que se ofrecen a través del sistema CompraNet, a comparación de la anterior plataforma; a continuación se ofrece un cuadro comparativo de los servicios que se ofrecían con anterioridad y los actuales:<sup>73</sup>

Tema	CompraNet 3.0	CompraNet 5.0
<b>Licitaciones Públicas</b>	Publicación de: <ul style="list-style-type: none"> <li>•Convocatorias</li> <li>•Actas de eventos juntas de aclaraciones y apertura de proposiciones.</li> <li>•Recepción de ofertas en archivos electrónicos.</li> <li>•Información del fallo.</li> <li>•Información de datos relevantes de los Contratos.</li> </ul>	<b>Sistema transaccional que permite la publicación de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Proyecto de convocatoria</li> <li>•Convocatoria</li> <li>•Resumen de convocatoria</li> <li>•Actas de juntas de aclaraciones y apertura de proposiciones por medios electrónicos.</li> <li>•Recepción de ofertas electrónicas en formatos predeterminados.</li> <li>• Acta del fallo.</li> <li>•Datos relevantes de contratos.</li> <li>•Convenios modificatorios</li> </ul>
<b>Adjudicación Directa e Invitación a cuando menos tres personas</b>	Publicación de: <ul style="list-style-type: none"> <li>•Reportes mensuales de los datos relevantes del contrato, contratos formalizados con montos</li> </ul>	<b>Sistema transaccional que permite la publicación de:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Solicitudes previas de información (SDI) a licitantes.</li> </ul>

<sup>72</sup>En los mismos términos el artículo 28 de la LOPSRM.

<sup>73</sup>Sitio oficial del sistema CompraNet: <https://sites.google.com/site/webcompranet/informacion-y-ayudas>. Consulta realizada el 18 de mayo de 2011.

	superiores a 300 DSMVDF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Procedimiento de contratación.</li> <li>•Datos relevantes de contratos</li> <li>•Convenios modificatorios.</li> </ul>
<b>Ofertas Subsecuentes de Descuento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No disponible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Módulo de Subastas parametrizable: tiempo, montos mínimo de puja, etc.</li> <li>•Subasta Inglesa</li> <li>•Subasta Holandesa (En desarrollo).</li> </ul>
<b>Consulta de Información</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Trazabilidad a través de expedientes o procedimientos</li> <li>•Perfiles de usuario: para OIC</li> </ul>
<b>Capacidad de Gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Servicio Cliente-Servidor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aplicación Web</li> </ul>
<b>Inconformidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vinculado a sistema de la DGCSCP mediante un "frame"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vinculado a sistema de la DGCSCP mediante un frame</li> <li>•Inconformidades electrónicas (en desarrollo)</li> </ul>
<b>Identificación de Usuarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Certificados emitidos por la SFP a los responsables de las unidades compradoras y licitantes.</li> <li>•Módulo convocante para unidades compradoras.</li> <li>•Módulo licitante para licitantes electrónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Uso de la FIEL (Firma electrónica emitida por el SAT) para licitantes.</li> <li>•Uso obligatorio de usuario y contraseña para cada persona que utiliza la plataforma.</li> </ul>
<b>Registro en CompraNet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Únicamente registro presencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Registro en línea.</li> </ul>
<b>Catálogo/ Clasificador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Únicamente registro presencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Registro en línea.</li> </ul>
<b>Interoperabilidad con otros sistemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Uso de catálogos CBMS y COP, para clasificar las partidas en los procedimientos de contratación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCOP) vinculado al clasificador por Objeto de Gasto (COG) emitido por la SHCP el 10 de junio de 2010.</li> <li>•BI (Business Intelligence) en desarrollo.</li> <li>•Cuenta con capacidad de desarrollo.</li> </ul>

Para poder acceder de una manera adecuada a la plataforma CompraNet es necesario, en primer lugar, registrarse en línea en el portal de Internet de la Secretaría de la Función Pública<sup>74</sup> y proporcionar una serie de datos que son solicitados por el sistema, así como contar con un Certificado de Firma Digital emitido por el Servicio de Administración Tributaria.

Como se podrá observar, el sistema CompraNet poco a poco se ha ido perfeccionando para hacer más eficiente su uso; sin embargo, en nuestra opinión, existen aún problemas en cuanto a su regulación y uso, pues no es claro cuándo se debe usar la misma y cuando se pueden realizar licitaciones de manera presencial.

En efecto, los artículos 30 y 32 de la LAASSP y LOPSRM,<sup>75</sup> los cuales posteriormente serán analizados con detenimiento, establecen que la publicación de la convocatoria de la licitación pública se realizará por CompraNet y simultáneamente se publicará **un resumen** de la misma en el DOF; lo cual nos parece que no es lo adecuado, al vulnerar el principio de publicidad ya explicado, toda vez que si la licitación pública que se va a iniciar es presencial, no entendemos por qué será necesario que se consulte el sistema electrónico para poder conocer la convocatoria a la misma; lo correcto sería que se publicara la convocatoria completa en el DOF; pues sino no tendría caso que se clasificaran las licitaciones en presenciales o electrónicas.

En la práctica, se publica en el DOF la convocatoria con los generales de la misma, dando las indicaciones de cómo se podrá conseguir la convocatoria que contiene las bases de licitación, por lo que es incorrecto que la legislación establezca hechos distintos a como se llevan en la práctica, toda vez que en cualquier momento las autoridades podrían cambiar la forma de publicar dichas

---

<sup>74</sup>Sitio oficial de CompraNet: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx>. Consulta realizada el 18 de mayo de 2011.

<sup>75</sup>Supra. pp 40 y 48.

convocatorias, protegiéndose con lo establecido en la ley y vulnerando de esta manera el principio de seguridad jurídica de los posibles participantes, al no saber cual será la manera en la que las licitantes den a conocer dichas convocatorias.

A manera de ejemplo, a continuación se transcribe la convocatoria del 06 de octubre de 2011, para un mayor entendimiento.

**ADMINISTRACION PORTUARIA INTEGRAL  
DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.  
GERENCIA DE INGENIERIA**

De conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Sector Público, se convoca a los interesados a participar en la licitación pública nacional número LO-009J3E002-N13-2011, **cuya convocatoria que contiene las bases de participación están disponibles a partir del 6 de octubre de 2011 y para su consulta en la página de Internet: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx>, o bien, en avenida Marina Mercante número 210, 3er. piso, colonia Centro, código postal 91700, Veracruz, Ver., teléfono 01229 9232170, extensión 73035, de lunes a viernes, de 9:00 a 14:00 y de 16:00 a 18:00 horas.**

<b>Descripción de la licitación</b>	Conformación de plataformas a nivel terracerías para la nueva aduana del Puerto de Veracruz.
<b>Volumen de la obra</b>	Los detalles se determinan en la propia convocatoria.
<b>Fecha de publicación en CompraNet</b>	6/octubre/2011.
<b>Visita de obra</b>	13/octubre/2011, 10:00 Hrs.
<b>Junta de aclaraciones</b>	13/octubre/2011, 12:00 Hrs.
<b>Presentación y apertura de proposiciones</b>	20/octubre/2011, 10:00 Hrs.

La visita y la junta de aclaraciones se llevarán a cabo en el día y hora señalados en los recuadros, en la oficina de la Gerencia de Ingeniería de la Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V., cita en avenida Marina Mercante número 210, 3er. piso, colonia Centro en Veracruz, Ver.

Podrá asistir cualquier persona a los diferentes actos de esta licitación en calidad de observadora, debiendo registrar previamente su participación.

VERACRUZ, VER., A 6 DE OCTUBRE DE 2011.  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION

PORTUARIA INTEGRAL DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.  
**JUAN IGNACIO FERNANDEZ CARBAJAL**  
RUBRICA.  
(R.- 334278)

Como se podrá observar, en la transcrita convocatoria se menciona que la convocatoria que contenga las bases de licitación se podrán conseguir ya sea por medio del Sistema CompraNet o acudiendo a las oficinas de la licitante, lo cual nos parece que es lo adecuado para no vulnerar los principios de publicidad ni de seguridad jurídica.

Por otra parte, en los artículos 33 y 35 de la LAASSP y LOPSRM,<sup>76</sup> se establece que las modificaciones que se realicen a determinados aspectos de la convocatoria serán publicados en CompraNet, lo cual nuevamente nos parece inadecuado, pues, como se mencionó en la crítica anterior, no todas las personas que pueden participar en una licitación pública se encuentran obligados a estar registrados en CompraNet, y menos aún si la licitación pública en la que participan se realizará de manera presencial.

Lo mismo sucede en lo establecido en los artículos 43 y 44 de la LAASSP y LOPSRM,<sup>77</sup> al mencionar que la invitación a cuando menos tres personas se realizará por CompraNet, lo cual, tal y como fue mencionado en las críticas anteriores, atenta flagrantemente contra el principio de publicidad, restringiendo el conocimiento de las convocatorias e invitaciones a los procedimientos licitatorios exclusivamente a los usuarios del sistema CompraNet.

Finalmente, respecto de los artículos 69 y 87 de la LAASSP y LOPSRM, consideramos que tienen una importancia trascendental al referirse a las notificaciones, particularmente a las realizadas de manera personal, ya que si la notificación personal no es realizada de manera adecuada y conforme a lo establecido en ley, la misma puede estar viciada y ser atacada mediante recurso

---

<sup>76</sup>Infra, p. 96.

<sup>77</sup>Infra, p. 123-125.

de revisión o juicio de nulidad, los cuales serán analizados con posterioridad en el Capítulo Cuarto del presente trabajo; por lo anterior, es de vital importancia que las notificaciones personales realizadas por CompraNet, cuenten con las reglas emitidas por la Secretaría de la Función Pública que dichos artículos mencionan, en las que se establezca una regulación similar a las notificaciones realizadas en el juicio en línea previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 58-N.-** Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario **enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico**, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, **cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío** del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal **no genere el acuse de recibo** donde conste que la notificación fue realizada, **la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil** contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, se prevé un sistema rápido y sencillo en materia de notificaciones, que genera certeza y seguridad jurídica a las partes, pues consta únicamente de una minuta electrónica que se incorpora al expediente, enviándole un correo electrónico a las partes para avisarles de dicha minuta, para lo cual las partes tendrán tres días hábiles para ingresar al sistema y notificarse, de no ser

así entonces se notificará por lista contando como fecha de notificación el cuarto día hábil posterior al envío del correo electrónico.

Consecuentemente y después del análisis que hemos realizado en este apartado, consideramos que el sistema CompraNet debe ser utilizado exclusivamente para las licitaciones públicas que se llevarán a cabo de manera electrónica o mixta, sin ser utilizado en las licitaciones públicas presenciales mas que como una herramienta relativa a la publicidad, pero sin que ésta supla otro tipo de comunicaciones como el DOF.

Ahora bien, el 28 de junio del presente año, salió publicado en el DOF el **Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet**, el cual es el encargado de brindarle un soporte jurídico a dicho sistema electrónico.

Nos parece correcta la emisión de dicho acuerdo, sin embargo es criticable que hasta el 2011 se haya creado, pues éste sistema existe desde el año 2010 e inició actividades, como fue mencionado en el cuadro comparativo que antecede, con otra versión, por lo que se puede decir que anterior a la emisión del presente acuerdo el funcionamiento del Sistema CompraNet no tenía fundamento legal alguno.

Consecuentemente, con la publicación del mencionado acuerdo, se le da una debida protección al principio de seguridad jurídica de los licitadores,

## **2.7.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA.**

Tal y como lo menciona José Pedro López Elías,<sup>78</sup> el procedimiento licitatorio, trae aparejada una serie de ventajas y desventajas, las cuales serán enunciadas a continuación.

---

<sup>78</sup>LOPEZ-ELIAS, Pedro, *op.cit.*, Nota 1, pp. 55-60.

Como ventajas del procedimiento de licitación pública se establecen las siguientes:

- De acuerdo al artículo 134 constitucional, la Administración Pública obtiene las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás características.
- Se protege a la Administración Pública de actos de corrupción realizados entre funcionarios públicos y licitadores, pues se debe adjudicar el contrato a quien ofrezca las mejores condiciones.
- En virtud del principio de moralidad administrativa, se evitan actos de corrupción, entendiéndose por éstos el favoritismo y negociaciones fuera de la ley.
- Se fomenta la competencia entre los empresarios que son aptos para participar en licitaciones públicas.
- La licitación pública actúa como un sistema de control recíproco entre los concurrentes en diversos aspectos, tales como la aplicación y distribución de los presupuestos, discrecionalidad de los servidores públicos, elección de la oferta más conveniente, se evitan favoritismos en virtud de que los requisitos que se establecen en los pliegos de condiciones deben ser generales y también constituye un freno a la discrecionalidad de los funcionarios para adjudicar contratos.
- Este procedimiento tiene mayores posibilidades de acierto en cuanto al cumplimiento y ejecución del contrato, calidad de la prestación, capacidad técnica, financiera, entre otros.

Por otro lado, como desventajas, se establecen las siguientes:

- Se puede llegar a provocar un monopolio, pues las personas que participan en el procedimiento de selección, por lo general, conocen a la perfección el mismo y los requisitos generales que se deben cumplir para poder participar, por lo que resulta difícil competir contra ellos.

- Lo anterior evita la competencia que debe producirse, pues no existe un verdadero juego entre la oferta y demanda.
- El licitador puede tener demasiado poder económico y en consecuencia ocasionar que se le otorgue la adjudicación a él, provocando actos de corrupción.
- Los trámites son burocráticos, se pueden tornar largos y entorpecer el procedimiento de selección evitando la eficacia que deben tener los procedimientos administrativos.
- Si el procedimiento se torna lento, el artículo o la prestación del servicio se puede encarecer.
- La concurrencia no siempre produce una baja en los precios, sino por el contrario, puede provocar una alza en las cotizaciones, al conocer las necesidades de la Administración Pública.
- En ocasiones los pliegos de condiciones son redactados en favor de una persona en específico para que ésta cumpla con todos los requisitos y se le adjudique a la misma, haciéndolo parecer que fue redactada atendiendo a la generalidad.

Una vez que ha sido mencionado todo lo anterior, pasaremos a analizar las etapas o fases del procedimiento licitatorio.

### 3.- EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

#### 3.1.- FASES DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

La licitación pública está integrada por una serie de actos o fases tendientes a la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa.

Al respecto, son aplicables las siguientes tesis emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito:

**LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.-**

De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. **Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete:** 1. La existencia de una **partida presupuestaria** por parte de la administración pública; 2. La elaboración de **las bases o pliego de condiciones**, en donde se detalla la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por

otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas. 3. La **publicación de la convocatoria**. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. **Presentación de ofertas**. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. **Apertura de ofertas**. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. **Adjudicación**, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, 7. **Perfeccionamiento del contrato**, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de

forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.<sup>79</sup>

#### **LICITACIÓN PÚBLICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO EN SU DESARROLLO CRONOLÓGICO.**

El procedimiento administrativo de licitación pública, en su desarrollo cronológico, constituye una concatenación de actos desplegados en las siguientes etapas: I. **El pliego de condiciones** conforme al cual se hace el llamado a los interesados; II. **La presentación de ofertas**; y, III. **El estudio de éstas por la administración, que culmina con la aceptación de la más conveniente** en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) a través de un fallo y su notificación al interesado. En esta última etapa debe establecerse cuáles son los derechos de los participantes en la licitación que no resultaron ganadores, si es que les asiste alguno, pues aunque no tienen derecho a la adjudicación, sí lo tienen a la participación en una competencia justa. En este sentido, conviene precisar que en caso de existir actos que vicien el procedimiento de licitación, los participantes cuentan con medios de impugnación para la defensa de su interés legítimo, el que debe entenderse como la facultad para lograr que la actuación administrativa se adecue a la ley, aunque no derive en un beneficio para ellos.<sup>80</sup>

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, de acuerdo a lo establecido en las tesis transcritas, las fases que integran el procedimiento de licitación pública son las siguientes:

1. Autorización presupuestaria.
2. Preparación de las bases o pliego de condiciones.

---

<sup>79</sup>Tesis I.3o.A.572 A, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octava Época, octubre de 1994, p.318.

<sup>80</sup>Tesis: I.4o.A.588 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, Julio de 2007, p. 2651.

3. Publicación de la convocatoria.
4. Presentación de ofertas o propuestas.
5. Apertura de ofertas.
6. Adjudicación.
7. Perfeccionamiento o formalización del contrato.

Aún y cuando las tesis anteriormente mencionadas incluyen la autorización presupuestaria como una de las fases del procedimiento licitatorio, ésta no debe considerarse como tal, pues la autorización presupuestaria es un acto que está presente en toda actividad estatal, por lo que el procedimiento licitatorio, como tal, inicia con la preparación de las bases o, también llamado, pliego de condiciones.

De conformidad con los artículos 26 y 27 de la LAASSP y LOPSRM el procedimiento licitatorio inicia con la publicación de la convocatoria; sin embargo, en el presente trabajo se le dedicará un rubro a lo relacionado tanto con el presupuesto como con la preparación de las bases o pliego de posiciones, por tener importancia para el tema analizado.

**Artículo 26. (...)**

(...)

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

(...)

A continuación se realizará el análisis de cada una de las etapas del procedimiento licitatorio, incluyendo la autorización presupuestaria.

### **3.1.1.- AUTORIZACIÓN PRESUPUESTARIA.**

Como todo procedimiento, el licitatorio implica un gasto para la Administración Pública, por lo que es necesario que exista una partida dedicada a este

procedimiento dentro del presupuesto, así como fondos disponibles para su celebración.

En los artículos 24 y 25 de la LAASSP y 23 y 24 de la LOPSRM, en concordancia con el artículo 126 constitucional, se encuentra previsto lo relativo a la autorización presupuestaria, estableciendo que los gastos relacionados con las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con éstas se tendrán que sujetar a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior

**Artículo 23.-** En las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad de los trabajos.

El presupuesto actualizado será la base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal subsecuente.

La asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La información sobre estos contratos se difundirá a través de CompraNet.

**Artículo 24.** La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar obras y servicios relacionados con las mismas, con cargo

a su presupuesto autorizado y sujetándose al calendario de gasto correspondiente.

En casos excepcionales, previo a la autorización de su presupuesto, las dependencias y entidades podrán solicitar a la Secretaría su aprobación para convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en el que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este párrafo se considerará nulo.

Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una proposición solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido. Se exceptúa de lo anterior los casos a que se refieren las fracciones II, V y VIII, salvo los trabajos de mantenimiento, del artículo 42 de esta Ley.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será de la responsabilidad de los servidores públicos que autoricen el proyecto ejecutivo.

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, es necesario que dicho presupuesto se apegue a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debe sujetarse al calendario de gasto correspondiente y en caso de que se rebase el ejercicio presupuestario, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate, con base en los costos que, en su momento, se encuentren vigentes y obtener la autorización del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>81</sup>

Aunado a lo anterior, se deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual establece lo que a continuación se indica:

**Artículo 50.-** Los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que:

---

<sup>81</sup>En lo sucesivo, SHCP.

**I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;**

**II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;**

**III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y**

**IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.**

**Las dependencias requerirán la autorización presupuestaria de la Secretaría** para la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, en los términos del Reglamento. En el caso de las entidades, se sujetarán a la autorización de su titular conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias y entidades deberán informar a la Función Pública sobre la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y la Función Pública.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, podrán autorizar la celebración de contratos plurianuales siempre y cuando cumplan lo dispuesto en este artículo y emitan normas generales y para su justificación y autorización.

Los ejecutores de gasto deberán incluir en los informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el periodo, correspondiente a los contratos a que se refiere este artículo, así como incluir las previsiones correspondientes en sus anteproyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, en los términos de los artículos 32 y 41, fracción II, inciso g), de esta Ley.

(Resaltados propios.)

En virtud de lo anterior, debe quedar claro que para que la Administración Pública pueda realizar actos relativos a la negociación contractual, requiere necesariamente contar con una partida presupuestal asignada en el Presupuesto de Egresos, pues dicho acto se realizará por medio de los recursos públicos.

Consecuentemente, si la licitación pública no cuenta con las autorizaciones requeridas por la SHCP, cuando éstas sean necesarias, o no se encuentra prevista dentro del programa presupuestal de la convocante asignándole los fondos económicos respectivos para llevar a cabo la misma, ésta se encontrará viciada.

Ahora bien, es necesario, tal y como se desprende de los artículos 26 y 28 de la LAASSP, que las dependencias y entidades que vayan a llevar a cabo una licitación pública realicen una investigación de mercado exhaustiva, con la finalidad de analizar con detenimiento los precios que existen en el mercado respecto de los servicios o bienes que se vayan contratar por medio de dicha licitación pública, ya que es de vital importancia que el presupuesto vaya acorde con lo anterior, pues de no ser así, se provocaría que no exista concordancia entre el presupuesto que se le asigna a dichos procedimientos y las ofertas que los licitadores pueden realizar; si el presupuesto no es asignado de acuerdo a los precios del mercado resultara difícil que el Estado pueda conseguir una oferta que convenga a sus intereses.

### **3.1.2.- PREPARACIÓN DE LAS BASES DE LICITACIÓN O PLIEGO DE CONDICIONES.**

Autorizado el presupuesto para el procedimiento de licitación pública, el órgano que llevará a cabo la misma necesita elaborar un documento en donde se describa detalladamente el objeto del contrato a celebrar, es decir, la contraprestación requerida por la Administración Pública.

Roberto Dromi<sup>82</sup> señala que el pliego de condiciones es el conjunto de cláusulas, formuladas unilateralmente por el licitante, que especifican el suministro, obra o servicio que se licita (objeto); las pautas que regirán el contrato a celebrarse; los derechos y obligaciones de oferentes y cocontratante (relación jurídica), y el mecanismo procedimental a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento).

En este orden de ideas, el documento denominado **bases de licitación o pliego de condiciones**, consiste en un conjunto de antecedentes jurídicos, técnicos y financieros que concentra cláusulas generales y particulares, establecidas por la

---

<sup>82</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 194.

Administración Pública, las cuales van desde la formalización del contrato a celebrar hasta su ejecución, en donde se detalla el objeto del contrato, la regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, así como lo que la Administración pretende contratar, la forma y condiciones en que lo hará.

Por lo anterior, se puede concluir que es un documento preparado en su totalidad por la Administración Pública, de acuerdo a las necesidades que ésta tenga; el particular se entera del mismo después de que se publica la convocatoria, pero no participa en su elaboración, por lo que una vez que se realiza el contrato administrativo, las bases adquieren la característica de un contrato de adhesión.

En este orden de ideas, y toda vez que las bases de licitación se convertirán en el contrato a celebrar entre el ahora proveedor y el Estado, es de suma importancia que se tomen en consideración puntos importantes que harán la diferencia entre unas bases de licitación aptas para conseguir ofertas convenientes para el Estado y facilitar la contratación y otras que en lugar de facilitar los trámites para la celebración de contrato los dificulten y provoquen que no se obtengan propuestas convenientes para ambas partes; lo anterior con la finalidad de proteger el principio de seguridad jurídica con el que cuentan los licitadores u oferentes.

A continuación se enumeran los principales puntos que el órgano licitante debe tomar en consideración al realizar unas bases de la licitación óptimas:

- Claridad en los términos contractuales/cláusulas que forman parte de las bases de la licitación y con posterioridad del contrato a celebrar;
- Condiciones de pago flexibles, tales como compras a corto y a mediano plazo, así como periodos más cortos de contratación; pues de no ser así implica costos que los licitadores tienen que absorber, prever e incluir en su oferta, elevando el costo de la oferta que se realice, lo que implica que no existan beneficios ni ganancias para ambas partes;

- Inclusión de condiciones que provoquen una sana competencia entre licitadores, con la finalidad de evitar favorecer a un oferente en específico; en este sentido, las condiciones deben ser generales y neutrales, procurando que todos los posibles oferentes, encontrándose en una situación de igualdad, sean capaces de presentar, en la medida de sus posibilidades una oferta cumpliendo con los requisitos establecidos en las mismas, para que así el órgano licitante pueda elegir, de una manera objetiva, la mejor y más conveniente oferta para el Estado; mientras más objetivas sean las bases de licitación pública, más sana será la competencia entre los licitadores;
- Evitar establecer precios fijos y por el contrario incluir precios variables, cuando se realicen bases referentes a contratos que sobrepasarán un ejercicio presupuestal, es decir, teniendo en consideración los periodos largos en los que los precios pueden variar, pues si se establece un precio fijo, cabe la posibilidad de que, de acuerdo a las condiciones del mercado, los bienes o servicios contratados por el Estado se incrementen y el proveedor resulte perjudicado con la contratación, lo que provocaría que en caso de que existieran posteriores contrataciones sobre los mismos productos o servicios, los licitadores presenten ofertas con precios mucho más elevados, castigando al Estado, por las pérdidas que sufrieron en la anterior contratación.

Por lo anterior, es necesario que se evite, en la medida de lo posible, que los licitadores eleven sus precios considerando una posible pérdida en contrataciones a largo plazo y se permita la contratación mediante precios variables sin que el Estado sufra perjuicio alguno, considerando el comportamiento del mercado respecto a dichos productos o servicios;

- Inclusión de especificaciones de calidad, así como ampliación de los rangos de calidad, siempre que se mantenga una calidad óptima, pues esto provoca que existan más ofertas y que el Estado tenga mayor posibilidad de elección para celebrar contratos, sin favorecer a ningún licitador en específico;

- Inclusión de penas convencionales concretas sin que las mismas sean excesivas, pues esto provoca que los costos en la oferta se eleven ya que los licitadores buscarán protegerse ante el costo de las mismas; si se tiene flexibilidad en las penas convencionales pactadas, podrá disminuir el precio en las ofertas;
- Las bases de licitación deben ser gratuitas, sin que se establezcan precios que no son regulados en ley; por el contrario, si las mismas son gratuitas y públicas, se extiende la posibilidad a otros licitadores para que, conociendo a detalle las mismas, decidan participar en un procedimiento licitatorio presentando ofertas aceptables para el Estado; si se venden, se restringe la posibilidad de que haya un mayor número de licitadores, pues no todos se arriesgan a realizar gastos de esa naturaleza para conocer unas bases sobre una licitación que es probable que no puedan participar por no cumplir con el perfil establecido en las mismas;
- Se debe de solicitar desde las bases de licitación, una garantía de cumplimiento, la cual servirá para asegurar el correcto cumplimiento del contrato, con la aclaración de que terminado el contrato, la misma se devolverá al proveedor en un plazo pequeño; lo anterior, de igual manera que como se ha mencionado en los puntos anteriores, evita que los precios de la oferta se eleven al tener que incluir las pérdidas que el proveedor sufrirá al no recibir de vuelta la garantía otorgada.

En este orden de ideas, el Estado debe eficientar la revisión del producto o servicio que se haya contratado para que, sin excederse del plazo de uno a dos meses posteriores a la conclusión del contrato, se realice la devolución de la garantía y se evite que los proveedores incluyan dichos costos en el precio ofrecido y pactado.

Como se podrá observar, la flexibilidad de las bases licitatorias y las buenas condiciones de contratación provocan que se presenten un mayor número de ofertas, pues consideramos que ese es uno de los mayores problemas que surgen en un procedimiento licitatorio; si se toman en cuenta los anteriores puntos, es

altamente probable que se aumente el número de ofertas presentadas para que el Estado cuente con una amplia gama y de esta forma pueda elegir la mejor para realizar contrataciones.

Por otra parte, las bases de licitación no pueden ser modificadas por la Administración Pública una vez que se ha efectuado el llamado a la licitación sino dentro de ciertos límites, y no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia, tal y como se establece en los artículos 33 y 35 de la LAASSP y LOPSRM, con menos de seis días naturales de anticipación a la fecha señalada para la prestación y apertura de proposiciones.

**Artículo 33.** Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria, a más tardar el séptimo día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, debiendo difundir dicha modificaciones en CompraNet, a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que se efectúen.

Las modificaciones que se mencionan en el párrafo anterior en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes o servicios convocados originalmente, adición de otros de distintos rubros o en variación significativa de sus características.

Cualquier modificación a la convocatoria de la licitación, incluyendo las que resulten de la o las juntas de aclaraciones, formará parte de la convocatoria y deberá ser considerada por los licitantes en la elaboración de su proposición.

La convocante deberá realizar al menos una junta de aclaraciones, siendo optativa para los licitantes la asistencia a la misma.

(Resaltados propios.)

Como ya se ha mencionado dentro del capítulo que antecede, la crítica que se le puede hacer a la anterior disposición, es que no nos parece óptimo que dichos cambios se difundan únicamente vía CompraNet, pues si el procedimiento licitatorio es presencial, en principio, los oferentes o licitadores no tendrían obligación de revisar dicho sistema, por lo que se vulnera flagrantemente el principio de publicidad que rige el multicitado procedimiento, restringiendo los medios de comunicación por los cuales se pudieran difundir tales cambios, por lo

que se propone que dichos cambios sean publicados en el DOF y en un periódico de circulación nacional por tres días consecutivos para su mayor difusión.

Una vez que ha sido mencionado que las bases de licitación no pueden ser modificadas ya que se ha realizado el llamado a la licitación, se concluye que las mismas producen efectos jurídicos propios, por lo que diversos doctrinarios como Dromi y López Elías las llaman “la ley del contrato”; es por esto que su elaboración se debe tomar con absoluta seriedad puesto que serán la norma a seguir durante todo el procedimiento.

Asimismo, en lo que respecta a su naturaleza jurídica, existe una discusión doctrinal, pues para algunos tratadistas constituyen un acto administrativo, mientras que para otros las mismas tienen una naturaleza contractual.<sup>83</sup>

De acuerdo a lo anterior, consideramos que las bases de licitación tienen una naturaleza jurídica de acto administrativo, pues las mismas son elaboradas por la Administración Pública de manera unilateral, respecto a las necesidades que se tengan, sujetas a las exigencias previstas en la legislación, para que con posterioridad formen parte del contrato administrativo próximo a celebrarse.

Por lo anterior, el hecho de que el licitante haya elegido a la persona apta para contratar y que dichas bases se incorporen al contrato administrativo no significa que las mismas tengan naturaleza contractual, sino que son un acto administrativo que formará parte de un contrato.

Existen dos tipos de bases de licitación pública: las bases generales que se aplican a todos los contratos de la Administración y cuya elaboración no se realiza para cada una de las licitaciones a celebrar y las especiales que sí son elaboradas para cada una de las licitaciones que se van a celebrar. Sin embargo, según lo

---

<sup>83</sup>LUCERO ESPINOSA, *op.cit.*, Nota 26, p. 20.

establecido por Pedro López Elías,<sup>84</sup> existe un tercer tipo denominado “comunes”, los cuales se aplican a todos los contratos de una misma naturaleza.

Finalmente y de acuerdo al principio de legalidad, las bases de licitación deben ser elaboradas conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente y las autoridades que las realicen deben tener competencia para poder hacerlo, pues de otra forma, las mismas estarían viciadas y el contrato, por consecuencia, sería nulo.

Al respecto, las bases de licitación se encontrarán viciadas en los siguientes casos:

- **Bases con cláusulas ilegales.**

Las cláusulas que se establecen en las bases de la licitación pública deben de estar realizadas de conformidad con el ordenamiento jurídico así como con los principios que rigen el procedimiento.

En este orden de ideas, las cláusulas que establezcan favoritismos a determinadas personas, serán ilegales, pues como se ha venido mencionando, es necesario que los oferentes se encuentren en igualdad de condiciones sin que existan discriminaciones o cláusulas dirigidas a favor de algunas personas, por lo que es claro que no se le puede otorgar un tratamiento desigual a los licitadores pues se estarían violando los principios de igualdad y concurrencia.

Tampoco se podrán incluir cláusulas que establezcan una determinada marca para los bienes requeridos o limitaciones para la participación de determinadas personas, pues, se estarían violando los dos principios ya mencionados, provocando incluso un monopolio en la prestación de servicios, en la adquisición de bienes o en la construcción de obras.

---

<sup>84</sup>LOPEZ ELÍAS Pedro, *op.cit.*, Nota 1, p.115.

- **Modificación de las bases de licitación.**

Como ya ha sido mencionado, las bases de licitación pública no pueden ser modificadas, sino dentro de ciertos límites, establecidas en los artículos 33 de la LAASSM y 35 de la LOPSRM.<sup>85</sup>

En caso de que la modificación se hiciera incumpliendo con los requisitos o fuera del plazo establecido en ley, implicaría un nuevo llamado bajo nuevas condiciones, en tanto que tal cambio viene a modificar las condiciones sobre las cuales los interesados han decidido participar.<sup>86</sup>

La modificación de las bases también acarrea la nulidad de lo actuado, ya que si ésta se realiza después de la adjudicación pues sería una violación al contrato, por ser las mismas la fuente principal de los derechos y obligaciones de las partes.

### **3.1.3.- PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA.**

Habiéndose realizado las bases de licitación o pliego de condiciones, se debe crear una convocatoria y publicarla para que los interesados en contratar con el Estado, participen en el procedimiento respectivo.

En este orden de ideas, la convocatoria a la licitación pública se puede definir como *la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública; es la forma por medio de la cual se logra la indeterminación del destinatario de dicha invitación a través de la publicación de la misma.*<sup>87</sup>

Por otra parte, la naturaleza jurídica de la convocatoria a la licitación pública es la de un acto administrativo llevado a cabo por la Administración Pública, pues es una declaración que realiza el órgano licitante de manera unilateral, el cual

---

<sup>85</sup>Supra, p. 96.

<sup>86</sup>LOPEZ ELÍAS Pedro, *op.cit.*, Nota 1, p.150.

<sup>87</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p.20.

producirá efectos jurídicos para el mismo y para las personas que actúen como oferentes.

Esta convocatoria tendrá que ser publicada para el conocimiento de los particulares, tal y como se establece en los artículos 30 y 32 de la LAASSP y LOPSRM,<sup>88</sup> respectivamente, en concordancia con el artículo 134 constitucional.

Dicha convocatoria, tal y como ya ha sido mencionado, se publica a través del sistema CompraNet, así como también se deberá publicar un resumen de la misma en el DOF.

Adicionalmente, la publicación de la convocatoria se puede realizar en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa en donde se vaya a llevar a cabo dicha contratación; sin embargo, debe quedar claro que si no se cumple con lo establecido en los mencionados artículos, el procedimiento licitatorio estaría viciado pues se evitaría la finalidad de la publicación, es decir que las personas interesadas la conozcan.

La naturaleza jurídica de la publicación de la convocatoria es la de un acto administrativo, pues en ésta la Administración Pública manifiesta, expresa y formalmente, su intención de contratar con un particular, que también tenga la intención de celebrar un contrato con la misma para la prestación de un servicio, bajo las condiciones establecidas en dicha convocatoria, por lo que ésta produce efectos jurídicos propios, tanto para la licitante como para las personas que adquieran las bases y participen en el procedimiento como oferentes.

Ahora bien, tal y como lo establece Roberto Dromi<sup>89</sup>, no se debe confundir la convocatoria con la publicación de la misma, pues aún y cuando son muy

---

<sup>88</sup>Supra. p. 40.

<sup>89</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 232.

próximas en el tiempo, ya que detrás del llamado se impone su publicación, ambas son fases distintas.

Por otra parte, la convocatoria deberá contener los requisitos necesarios para que los interesados presenten sus ofertas, los cuales, en términos generales son, tal y como se establece en los artículos 29 y 31 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente:

- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- Objeto de la licitación pública.
- Fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquélla en la que se dará a conocer el fallo.
- Indicación de si la licitación es nacional o internacional.
- Requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento.
- Condiciones de pago.
- Señalamiento de las causas expresas de desechamiento.
- Porcentaje, forma y términos de las garantías que deban otorgarse.
- Modelo de contrato al que para la licitación de que se trate se sujetarán las partes.

Finalmente, la publicación de la convocatoria está sujeta a que se realice con la debida anticipación con la que debe efectuarse para que los interesados cuenten con tiempo suficiente para estar en aptitud de poder presentar una oferta que cumpla con los requisitos establecidas en la convocatoria, tal y como se establece en los artículos 32 y 33 de la LAASSP y LOPSRM.

**Artículo 32.** El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las **licitaciones internacionales no podrá ser inferior a veinte días naturales,**

contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet.

En licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Cuando no puedan observarse los plazos indicados en este artículo porque existan razones justificadas debidamente acreditadas en el expediente por el área solicitante de los bienes o servicios, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes.

La determinación de estos plazos y sus cambios, deberán ser acordes con la planeación y programación previamente establecida.

(Resaltados propios.)

Finalmente, se debe mencionar que la publicación de la convocatoria puede estar viciada por no cumplir con lo establecido en ley, tal y como se menciona a continuación:<sup>90</sup>

- Publicación de la convocatoria por medios distintos a los establecidos en la ley, de tal forma que se evite que la misma sea conocida.
- Omisión total de la publicación de la convocatoria.
- Publicación de la convocatoria en un plazo menor al que se establece en la ley.
- Publicación de la convocatoria con un texto incompleto u obscuro.

### **3.1.4.- PRESENTACIÓN DE LA OFERTAS.**

Publicada la convocatoria, se abre la etapa por medio de la cual los interesados podrán presentar sus ofertas ante la convocante.

Sin embargo, es importante mencionar que antes de que se presenten las mencionadas ofertas, se celebra una junta de aclaraciones, cuyos datos se proporcionan en las bases de licitación; dicha junta se celebra con la finalidad de

---

<sup>90</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p 151.

resolver las dudas que se susciten con motivo de la publicación de la convocatoria.

Para poder presentar dudas en las juntas de aclaraciones, los interesados, primero deberán presentar un escrito en el que expresen su interés en participar en la licitación, a más tardar 24 horas antes de la celebración de la junta; posteriormente, la junta será presidida por los servidores públicos que intervengan en el procedimiento licitatorio, así como por un representante del área técnica para que ésta resuelva las dudas que surjan en forma clara; al final de la junta, se levantará un acta en la que se harán constar los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas otorgadas por la convocante.

En caso de que surjan posteriores dudas, se pueden llevar a cabo subsecuentes juntas, siempre que la última se realice con anticipación de seis días naturales anteriores a la presentación y apertura de ofertas.

Cualquier modificación a las bases de licitación que surja en las juntas de aclaraciones deberá formar parte de la convocatoria, y como ya se ha mencionado, dicha modificación se deberá realizar al menos siete días naturales anteriores a la presentación y apertura de ofertas, siendo publicadas por medio de CompraNet; todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 33 bis de la LAASSP y 34 y 35 de la LOPSRM.

**Artículo 33. ...**

...

Cualquier modificación a la convocatoria de la licitación, incluyendo las que resulten de la o las juntas de aclaraciones, formará parte de la convocatoria y deberá ser considerada por los licitantes en la elaboración de su proposición.

**La convocante deberá realizar al menos una junta de aclaraciones, siendo optativa para los licitantes la asistencia a la misma.**

**Artículo 33 Bis.** Para la junta de aclaraciones se considerará lo siguiente:  
**El acto será presidido por el servidor público** designado por la convocante, **quién deberá ser asistido por un representante del área técnica** o usuaria

de los bienes, arrendamientos o servicios objeto de la contratación, a fin de que se resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los licitantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria.

**Las personas que pretendan solicitar aclaraciones a los aspectos contenidos en la convocatoria, deberán presentar un escrito**, en el que expresen su interés en participar en la licitación, por sí o en representación de un tercero, manifestando en todos los casos los datos generales del interesado y, en su caso, del representante.

Las solicitudes de aclaración, podrán enviarse a través de CompraNet o entregarlas personalmente dependiendo del tipo de licitación de que se trate, **a más tardar veinticuatro horas antes de la fecha y hora en que se vaya a realizar la junta de aclaraciones.**

Al concluir cada junta de aclaraciones podrá señalarse la fecha y hora para la celebración de ulteriores juntas, considerando que entre la última de éstas y el acto de presentación y apertura de proposiciones deberá existir un plazo de al menos seis días naturales. De resultar necesario, la fecha señalada en la convocatoria para realizar el acto de presentación y apertura de proposiciones podrá diferirse.

**De cada junta de aclaraciones se levantará acta en la que se harán constar los cuestionamientos formulados por los interesados** y las respuestas de la convocante. En el acta correspondiente a la última junta de aclaraciones se indicará expresamente esta circunstancia.

(Resaltados propios.)

Una vez que se ha llevado a cabo la junta de aclaraciones, los interesados en participar en el procedimiento licitatorio podrán presentar sus ofertas ante la licitante.

La oferta, en el procedimiento licitatorio, se define como una declaración de voluntad que tiene por fin inmediato establecer, crear y modificar derechos o relaciones jurídicas entre el proponente con el licitante y demás oferentes que participan en el procedimiento.<sup>91</sup>

Si bien es cierto que la licitación pública es un procedimiento que se dirige a todos los interesados en contratar con la Administración Pública, los mismos deben cumplir con una serie de requisitos establecidos tanto en las bases de licitación

---

<sup>91</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 336.

como en la ley, así como con las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por el órgano convocante.

Por lo anterior, existe una serie de requisitos que las ofertas deben contener, los cuales, doctrinalmente hablando, se encuentran divididos en tres categorías:

- **Requisitos Subjetivos.**

Los requisitos subjetivos se refieren a las características con las que deben contar las personas que presentarán su oferta, las cuales ya han sido mencionadas en el Capítulo Segundo de la presente obra.<sup>92</sup>

- **Requisitos Objetivos.**

Los requisitos objetivos se refieren al contenido u objeto de la oferta; éstos se encuentran agrupados en dos categorías:

1. **Objeto.-** Se refiere al contenido de la prestación que se ofrece, ya sea respecto a adquisiciones, arrendamientos u obra pública, por lo que la oferta se deberá ajustar a las condiciones que el órgano licitante establezca.

En este orden de ideas, la oferta, en relación al objeto, deberá señalar ciertos aspectos, tales como: origen del bien cotizado, garantía de seriedad, carta compromiso, manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos en caso de referirse a la construcción de una obra, unidades de medición, contenido de trabajo, programas de ejecución de los trabajos, calidad, cantidad, época, entre otros.<sup>93</sup>

Generalmente, los detalles de la oferta se encuentran determinados en las bases de licitación por lo que el oferente, en la mayoría de los

---

<sup>92</sup>Supra. pp. 63-67.

<sup>93</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p.338.

casos, únicamente deberá fijar el precio de la cosa licitada; sin embargo, toda vez que el precio no es determinante para convertir una oferta en la mejor para el Estado, dentro de la misma se tendrá que tomar en cuenta tanto el precio, como la calidad o cantidad del objeto materia de la licitación, entre otras cosas relacionadas con la naturaleza del bien licitado.

2. **Precio.-** Se refiere a la contraprestación que solicita el oferente al órgano licitante por el servicio prestado o la obra realizada.

Las características que debe tener el precio son: debe ser en dinero, cierto e incondicionado, real e invariable.

- **Requisitos Formales.**

Los requisitos formales se refieren a la forma de la oferta, es decir, los requisitos que se deberán observar en la presentación de la documentación, los cuales son:<sup>94</sup>

1. **Escrita.-** La oferta debe presentarse por escrito, ya sea a máquina, computadora o manuscrita y en sobre cerrado, la cual se leerá en la etapa de apertura de ofertas.
2. **Firmada.-** La oferta debe ser firmada por el oferente o por su representante legal, pues a través de ésta se manifiesta la voluntad del autor.
3. **Clara e incondicionada.-** La oferta no se puede presentar con abreviaturas, tachaduras o enmendaduras; asimismo la misma debe ser precisa, sin ningún tipo de condición respecto a las demás que se presenten.
4. **Secreta.-** La oferta se tiene que presentar en un sobre cerrado, para que la misma sea conocida en la etapa de apertura de ofertas.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, pp. 343-344.

**5. Lugar y fecha de presentación.-** la oferta se debe entregar en el día y la hora fijados en la convocatoria para que se lleve a cabo el acto de presentación y apertura de ofertas.

Como conclusión, las ofertas, en términos generales, deben reunir las siguientes características:

- Deben cumplir con los requisitos establecidos por el órgano convocante.
- Deben hacerse en base al objeto de la licitación y contener una oferta económica clara.
- Deben hacerse por escrito y entregarse en sobre cerrado.
- Deben ser ofertas concisas y claras.
- Deben ser inalterables.
- Una vez presentadas, las mismas se deben mantener hasta que sean eliminadas por la licitante.
- Deben presentarse en el lugar, hora y día establecidos.

En este orden de ideas, todos los interesados que cumplan con los requisitos establecidos por el órgano convocante, adquirirán un verdadero derecho subjetivo para participar en el procedimiento, por lo que si el mismo se negara a recibir las ofertas que presenten los interesados, se podrá presentar una inconformidad como medio de defensa a los intereses de los oferentes.

Las ofertas deben ir acompañadas de una garantía con el fin de asegurar la seriedad de sus propuestas; esta garantía es conocida como garantía precontractual, garantía de oferta o garantía de mantenimiento de propuesta.

Tal y como lo establece Dromi,<sup>95</sup> esta garantía avala la solemnidad de la oferta por parte del contratista, constituyendo una señal precontractual destinada a asegurar la celebración del contrato en los términos y condiciones establecidos en la oferta, sin que esto trascienda a su cumplimiento.

---

<sup>95</sup>*Ibidem*, pp. 288 y 289.

Como se podrá observar en la LAASSP y LOPSRM, no existe regulación alguna sobre las garantías precontractuales, lo cual puede provocar que se presenten propuestas poco serias, eliminando así la seguridad para la Administración Pública de que las personas que actúen como licitadores mantendrán sus propuestas y celebraran el contrato respectivo de conformidad a la oferta realizada.

Por lo anterior, es de vital importancia que exista regulación al respecto en las legislaciones sobre la materia para que de esta forma se obligue a los oferentes a presentar ofertas serias y que en caso de que se les adjudique la realización de la obra o la prestación del servicio, verdaderamente se puedan llevar a cabo.

Finalmente, debe mencionarse que es menester que esta garantía se devuelva una vez que se haya concluido el procedimiento licitatorio aún a los ganadores del mismo, ya que éstos tendrán que constituir una nueva garantía que servirá para asegurar el cumplimiento del contrato respectivo.

Por otra parte, el hecho de que los oferentes adquieran un derecho de participar en el procedimiento licitatorio, no significa que los mismos serán adjudicatarios del contrato, pues el presentar sus ofertas, únicamente se les legitima para que las mismas sean atendidas por la licitante y, en caso de que cumplan con todos los requisitos, cuenten con una expectativa de ser acreedores a la adjudicación.

Las ofertas deben ser presentadas en el plazo establecido en la ley, que, como ya ha sido mencionado, por regla general es de 20 días naturales para las licitaciones internacionales y de 15 días naturales para las licitaciones nacionales.

Finalmente los vicios que pueden surgir en la presentación de las ofertas son los que a continuación se indican:<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, pp. 151-153.

- **Negativa del licitante a recibir la oferta.**

La negativa a recibir una oferta que cumple con todos los requisitos establecidos en ley implica una violación a los derechos subjetivos del oferente; la licitante no puede negarse a recibir una oferta, por lo que si esto ocurriera, el procedimiento estaría viciado.

- **Formulación de aclaraciones sólo para algunos oferentes.**

En virtud del principio de igualdad, la convocante tiene la obligación de realizar una junta de aclaraciones para resolver las dudas que los oferentes tengan respecto a la presentación de sus ofertas, por lo que dar preferencia a algunos oferentes sin resolver dudas de manera genérica, vicia el procedimiento.

- **Admisión de propuestas presentadas después de la fecha establecida.**

El recibir una propuesta fuera del plazo establecido en las bases de licitación estaría violando el principio de igualdad rector del procedimiento licitatorio, por lo que si dicha propuesta resultara ganadora todo el procedimiento estaría viciado.

- **Admisión de ofertas con defectos y vicios.**

Ya se han mencionado los requisitos subjetivos, objetivos y formales con los que las ofertas deben contar, por lo que si la oferta se presenta sin alguno de los requisitos esenciales previamente establecidos y la misma es admitida, el procedimiento licitatorio sería nulo.

Dentro de los vicios más comunes en este rubro se encuentran que la oferta se presente a nombre de otra persona sin la necesaria representación, que se presenten datos falsos sobre la prestación del servicio o la construcción de la obra, precios inciertos, que las ofertas no se encuentren firmadas, que los sobres se encuentren abiertos, entre otras.

### 3.1.5.- APERTURA DE OFERTAS.

Presentadas las ofertas dentro del plazo establecido y éste ha concluido, se procederá a la apertura de las ofertas presentadas, lo cual se realizará en el día y hora establecidos en las bases de licitación.

Esta apertura constituye un acto formal en el que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios de las dependencias de control, ante la presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos que hayan intervenido en el acto.<sup>97</sup>

Una vez que se abren las ofertas presentadas, de acuerdo con el principio de publicidad, se levanta un acta en donde se asienta todo lo que ocurrido en el acto de presentación y apertura de las ofertas, incluyendo los comentarios tanto de los funcionarios como de los oferentes.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 35 y 37 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente.

**Artículo 35. El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en el día, lugar y hora previstos en la convocatoria a la licitación, conforme a lo siguiente:**

**I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación presentada, sin que ello implique la evaluación de su contenido;**

**II. De entre los licitantes que hayan asistido, éstos elegirán a uno, que en forma conjunta con el servidor público que la dependencia o entidad designe, rubricarán las partes de las proposiciones que previamente haya determinado la convocante en la convocatoria a la licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente, y**

**III. Se levantará acta** que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se harán constar el importe de cada una de ellas; se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, fecha que deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 31.

Tratándose de licitaciones en las que se utilice la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos, después de la evaluación técnica, se indicará cuando se dará inicio a las pujas de los licitantes.

(Resaltados propios.)

Como se puede observar, en esta etapa no se estudia el fondo de las ofertas, sino sólo se analiza que las ofertas cumplan con los requisitos formales previamente establecidos.

Finalmente, dentro de esta etapa pueden surgir una serie de vicios como serían los siguientes:

- Recibir propuestas después de la apertura de sobres.
- No levantar el acta a la que se hizo referencia anteriormente o que la misma sea realizada de manera incompleta.

En este orden de ideas, señala Dromi<sup>98</sup> que serán vicios graves los que afecten la esencia del acta como la falta de firma de los funcionarios públicos que intervengan en el procedimiento y serán vicios no graves los que no afecten los elementos esenciales del acta como la omisión del día, hora, error en el nombre de algún participante o números de participantes.

### **3.1.6.- ADMISIÓN Y ANÁLISIS DE LAS OFERTAS.**

La admisión de ofertas constituye un acto de la Administración Pública que reviste la forma jurídica de un acto administrativo cuyo objeto es admitir a los licitadores a la fase de evaluación de las proposiciones, así como investir al proponente aceptado de una determinada situación jurídica de la que nacen derechos y obligaciones que el régimen jurídico establece.<sup>99</sup>

La admisión de las ofertas puede ser expresa o tácita, pues no es necesario que la licitante emita un acta a cada uno de los oferentes para notificarles que su

---

<sup>98</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 493.

<sup>99</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p. 31.

propuesta ha sido aceptada, sino que basta con que se pronuncie sólo respecto de las ofertas rechazadas para que se entienda cuáles fueron admitidas.

Admitidas las ofertas, surgirán una serie de derechos y obligaciones entre las partes como el tomar en cuenta todas las ofertas admitidas para seleccionar la más conveniente para el Estado, mantener las ofertas tal y como fueron presentadas sin permitirle al oferente que la modifique, así como que el licitador se comprometa a mantener su oferta durante el plazo establecido hasta que se dé a conocer el fallo.

Una vez que las propuestas han sido admitidas, se debe realizar un análisis de éstas para dictaminar al ganador del procedimiento licitatorio; sin embargo, debe quedar claro que la propuesta que se elija será la técnica y económicamente más conveniente para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y no sólo la más barata.

### **3.1.7.- ADJUDICACIÓN.**

El siguiente paso dentro del procedimiento licitatorio conforme a los artículos 37 y 39 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, es emitir un fallo en el cual se analizarán todas las propuestas presentadas, estableciendo las razones por las cuales se admitieron algunas y se desecharon otras, así como si se adjudica, se declara desierta o se cancela la licitación pública y las razones de la decisión tomada; el nombre del ganador, fecha, lugar y hora para la firma del contrato, presentación de garantías y el nombre, cargo y firma del servidor que emite el fallo; los detalles anteriormente mencionados son elementales para agotar el principio de seguridad jurídica y brindar certeza a los participantes en dicho procedimiento, así como dotar de plena validez a la decisión tomada por la licitante, pues la misma debe estar perfectamente fundada y motivada.

**Artículo 37. La convocante emitirá un fallo**, el cual deberá contener lo siguiente:

**I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación** e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;

**II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones.** Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno;

**III.** En caso de que se determine que el precio de una proposición no es aceptable o no es conveniente, **se deberá anexar copia de la investigación de precios realizada o del cálculo correspondiente;**

**IV. Nombre del o los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como la indicación de la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante;**

**V. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato,** la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y

**VI. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite,** señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

**En caso de que se declare desierta la licitación o alguna partida, se señalarán en el fallo las razones que lo motivaron.**

En el fallo no se deberá incluir información reservada o confidencial, en los términos de las disposiciones aplicables.

Cuando la licitación sea presencial o mixta, se dará a conocer el fallo de la misma en junta pública a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieran presentado proposición, entregándoseles copia del mismo y levantándose el acta respectiva. Asimismo, el contenido del fallo se difundirá a través de CompraNet el mismo día en que se emita. A los licitantes que no hayan asistido a la junta pública, se les enviará por correo electrónico un aviso informándoles que el acta del fallo se encuentra a su disposición en CompraNet.

En las licitaciones electrónicas y para el caso de los licitantes que enviaron sus proposiciones por ese medio en las licitaciones mixtas, el fallo, para efectos de su notificación, se dará a conocer a través de CompraNet el mismo día en que se celebre la junta pública. A los licitantes se les enviará por correo electrónico un aviso informándoles que el acta del fallo se encuentra a su disposición en CompraNet.

Con la notificación del fallo por el que se adjudica el contrato, las obligaciones derivadas de éste serán exigibles, sin perjuicio de la obligación de las partes de firmarlo en la fecha y términos señalados en el fallo.

Contra el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo procederá la inconformidad en términos del Título Sexto, Capítulo Primero de esta Ley.

Cuando se advierta en el fallo la existencia de un error aritmético, mecanográfico o de cualquier otra naturaleza, que no afecte el resultado de la evaluación realizada por la convocante, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación y siempre que no se haya firmado el contrato, el titular del área responsable del procedimiento de contratación procederá a su

corrección, con la intervención de su superior jerárquico, aclarando o rectificando el mismo, mediante el acta administrativa correspondiente, en la que se harán constar los motivos que lo originaron y las razones que sustentan su enmienda, hecho que se notificará a los licitantes que hubieran participado en el procedimiento de contratación, remitiendo copia de la misma al órgano interno de control dentro de los cinco días hábiles posteriores a la fecha de su firma.

Si el error cometido en el fallo no fuera susceptible de corrección conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, el servidor público responsable dará vista de inmediato al órgano interno de control, a efecto de que, previa intervención de oficio, se emitan las directrices para su reposición.

(Resaltados propios.)

En este orden de ideas, la adjudicación es el acto por virtud del cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento licitatorio.<sup>100</sup>

Por medio de la adjudicación, se distingue la mejor oferta y se elige al licitador más idóneo, atribuyéndole la ejecución de la obra, servicio o suministro del objeto de la licitación pública.<sup>101</sup>

Consecuentemente, la adjudicación es un acto administrativo que produce los siguientes efectos:<sup>102</sup>

- Libera a los licitadores cuyas ofertas fueron rechazadas.
- Una vez que se notifica el resultado, la contratación queda concertada
- Se generan derechos y obligaciones para ambas partes.
- Se deben mantener inalterables las bases de licitación.
- Surge la obligación de garantizar el cumplimiento del contrato.

Como se podrá observar en el artículo anteriormente transcrito, el fallo se da a conocer dependiendo del tipo de licitación que se haya llevado a cabo, pues si la misma fue presencial, se realizará una junta pública a la cual pueden asistir los

---

<sup>100</sup>DROMI, José Roberto, *op.cit.*, Nota 29, p. 495.

<sup>101</sup>LOPEZ ELIAS, Pedro, *op.cit.*, Nota 1, p. 184.

<sup>102</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p. 33.

licitadores y también se darán a conocer por el sistema CompraNet; si la licitación fue electrónica, los resultados se darán a conocer únicamente por el mismo sistema; en ambos casos, se les enviará un correo electrónico a los participantes informándoles de los resultados.

Por otra parte, el mencionado artículo establece que notificado el fallo por el que se adjudica el contrato, las obligaciones derivadas de éste son exigibles, sin que sea necesario que las partes firmen el contrato, lo cual quiere decir que cuando un oferente decide participar en un procedimiento licitatorio se obliga desde la presentación de la oferta a cumplir con la misma en caso de que resulte seleccionado sin que para su cumplimiento sea necesaria firma del contrato respectivo, es por eso la necesidad de que se otorgue una garantía precontractual; si alguna de las partes se negara, la ley establece una serie de consecuencias que serán analizadas en el rubro siguiente.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 37 bis y 39 bis de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, una vez que se ha dado a conocer el fallo, se levantará un acta que deberá ser firmada por los licitadores que hubieran asistido; asimismo, el acta respectiva se dará a conocer a través de CompraNet, así como también se colocará una copia de la misma en un lugar visible en el domicilio del área responsable del procedimiento de contratación, por un término no menor de cinco días hábiles, para que los licitadores que no hayan asistido a la junta, sean debidamente informados.

**Artículo 37 Bis.** Las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones, y de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo **serán firmadas por los licitantes que hubieran asistido**, sin que la falta de firma de alguno de ellos reste validez o efectos a las mismas, de las cuales se podrá entregar una copia a dichos asistentes, y al finalizar cada acto se fijará un ejemplar del acta correspondiente en un lugar visible, al que tenga acceso el público, en el domicilio del área responsable del procedimiento de contratación, **por un término no menor de cinco días hábiles**. El titular de la citada área dejará constancia en el expediente de la licitación, de la fecha, hora y lugar en que se hayan fijado las actas o el aviso de referencia.

**Asimismo, se difundirá un ejemplar de dichas actas en CompraNet para efectos de su notificación a los licitantes que no hayan asistido al acto. Dicho procedimiento sustituirá a la notificación personal.**

(Resaltados propios)

Finalmente, la adjudicación del contrato se encontrará viciada si se eligiera una propuesta que hubiera sido modificada con posterioridad a su presentación en elementos esenciales como en el precio o que no cumpliera con los requisitos establecidos en las bases de licitación, pues se estaría violando el principio de igualdad.

También estaría viciada la adjudicación, si previo a ésta no se hubiera emitido el fallo justificando las decisiones tomadas o si la misma hubiera sido realizada por un funcionario incompetente.

### **3.1.8.- PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.**

Una vez que se ha dado a conocer el fallo por medio del cual el órgano licitante ha adjudicado la licitación pública, se debe proceder a la celebración del contrato respectivo, lo que se realiza en los plazos establecidos en ley.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, dicho contrato constituye un contrato de adhesión, pues la Administración Pública establecerá todas las cláusulas que contenga el mismo, sin la participación del licitador.

Ahora bien, el contrato estará viciado en caso de que se formalizara fuera del plazo establecido en ley; tal y como lo mencionan los artículos 46 y 47 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente; sin embargo, en nuestra opinión este es un vicio subsanable así como injusta la consecuencia que se menciona como es el adjudicar el contrato al segundo lugar, pues el hecho de que no se firme en el plazo establecido no es razón suficiente para que se pierda tal adjudicación.

**Artículo 46.** Con la notificación del fallo **serán exigibles los derechos y obligaciones establecidos en el modelo de contrato del procedimiento de contratación y obligará a la dependencia o entidad y a la persona a quien**

**se haya adjudicado, a firmar el contrato en la fecha, hora y lugar previstos en el propio fallo**, o bien en la convocatoria a la licitación pública y en defecto de tales previsiones, **dentro de los quince días naturales siguientes al de la citada notificación**. Asimismo, con la notificación del fallo la dependencia o entidad realizará la requisición de los bienes o servicios de que se trate.

**Si el interesado no firma el contrato por causas imputables al mismo, conforme a lo señalado en el párrafo anterior, la dependencia o entidad, sin necesidad de un nuevo procedimiento, deberá adjudicar el contrato al participante que haya obtenido el segundo lugar, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento.**

Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo lugar, dentro del margen del diez por ciento de la puntuación, de conformidad con lo asentado en el fallo correspondiente, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la adjudicación.

El licitante a quien se hubiere adjudicado el contrato no estará obligado a suministrar los bienes, arrendamientos o prestar el servicio, si la dependencia o entidad, por causas imputables a la misma, no firma el contrato. En este supuesto, la dependencia o entidad, a solicitud escrita del licitante, cubrirá los gastos no recuperables en que hubiere incurrido para preparar y elaborar su proposición, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El atraso de la dependencia o entidad en la entrega de anticipos, prorrogará en igual plazo la fecha de cumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor. Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos no podrán ser transferidos por el proveedor en favor de cualquier otra persona, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento de la dependencia o entidad de que se trate.

(Resaltados propios.)

De igual manera, el contrato será nulo en los siguientes casos:

- Contrato celebrado por un funcionario incompetente.
- Que las cláusulas del contrato establecidas previamente en las bases de licitación se alteren o se deje sin efectos la adjudicación, sin encontrarse en uno de los supuestos establecidos en la legislación aplicable, para después llevar a cabo una adjudicación directa.

### **3.2. LICITACIÓN PÚBLICA DECLARADA DESIERTA.**

En los artículos 38 y 40 de la LAASSP y LOPSRM, se prevé el supuesto en el cual se podrá declarar desierta una licitación pública cuando las proposiciones no presentadas no reúnan los requisitos solicitados o haya falta de oferentes.

El declarar desierta una licitación significa dejarla sin efectos, por lo que se autoriza utilizar otro procedimiento de selección como es la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa.

**Artículo 38. Las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación, cuando la totalidad de las proposiciones presentadas no reúnan los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resulten aceptables.**

En los casos en que no existan proveedores nacionales, en las políticas, bases y lineamientos podrá establecerse un porcentaje menor al utilizado para determinar el precio no aceptable, sin que el mismo pueda ser inferior al cinco por ciento. Los resultados de la investigación y del cálculo para determinar la inaceptabilidad del precio ofertado se incluirán en el fallo a que alude el artículo 37 de esta Ley.

Cuando se declare desierta una licitación o alguna partida y persista la necesidad de contratar con el carácter y requisitos solicitados en la primera licitación, la dependencia o entidad **podrá emitir una segunda convocatoria, o bien optar por el supuesto de excepción previsto en el artículo 41 fracción VII de esta Ley. Cuando los requisitos o el carácter sea modificado con respecto a la primera convocatoria, se deberá convocar a un nuevo procedimiento.**

Las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación, partidas o conceptos incluidos en éstas, cuando se presente caso fortuito; fuerza mayor; existan circunstancias justificadas que extingan la necesidad para adquirir los bienes, arrendamientos o servicios, o que de continuarse con el procedimiento se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad. La determinación de dar por cancelada la licitación, partidas o conceptos, deberá precisar el acontecimiento que motiva la decisión, la cual se hará del conocimiento de los licitantes, y no será procedente contra ella recurso alguno, sin embargo podrán interponer la inconformidad en términos del Título Sexto, Capítulo Primero de esta Ley.

Salvo en las cancelaciones por caso fortuito y fuerza mayor, la dependencia o entidad cubrirá a los licitantes los gastos no recuperables que, en su caso, procedan en términos de lo dispuesto por el Reglamento de esta Ley.

(Resaltados propios.)

Como se mencionó, deben aplicarse a la modalidad excepcional de contratación que se utilice las mismas bases, pliegos y cláusulas del llamado fracasado. En caso contrario se llegaría a una desnaturalización del fundamento de la excepción, pues al contratar bajo condiciones distintas desaparecería la posibilidad de

conurrencia en igualdad de oportunidades, que es la finalidad del régimen de contratación administrativa.<sup>103</sup>

En este orden de ideas, nos parece que las licitaciones públicas declaradas desiertas pueden provocar una importante vulneración al principio de seguridad jurídica, toda vez que no existe mayor regulación que la incluida en el artículo ya transcrito, lo cual, se presta para que las autoridades licitantes declaren desiertas las licitaciones para posteriormente adjudicar directamente a algún licitador que ella elija, bajo el argumento de que en la licitación llevada a cabo con anterioridad no se presentó una propuesta que fuera suficiente y cumpliera con los requisitos establecidos.

Por lo anterior, es necesario que cuando se declare desierto un procedimiento licitatorio la licitante funde y motive exhaustivamente cuáles son las razones por las que considera que ninguna oferta cumple con los requisitos señalados.

Consecuentemente, se propone que se regule con exactitud las consecuencias de declarar desierto una licitación pública, así como un procedimiento especial para que se pueda llevar a cabo una invitación a cuando menos tres personas, como el que la misma no se realice a personas que hayan participado en la licitación pública, pues es claro que no pueden cumplir con los requisitos señalados en la misma, o que en caso de que volvieran a participar en una segunda licitación o en un procedimiento de excepción, demostraran porqué en la primera ofrecieron tal propuesta no apta para la contratación y cómo lograron mejorarla, con base en que razonamientos, estrategias, entre otras cosas.

---

<sup>103</sup>CORREA, Isabel, *Manual de licitaciones públicas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES, Santiago de Chile, 2002. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11865/manual21.pdf>. Consulta realizada el 01 de septiembre de 2011.

### 3.3.- EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA.

La licitación pública, por regla general, es el procedimiento administrativo por virtud del cual la Administración Pública convoca a todos los interesados en contratar con ella para que presenten sus ofertas y así pueda elegir la más conveniente para el Estado.

En ocasiones, la Administración Pública puede llevar a cabo otro tipo de procedimientos para celebrar contratos administrativos o adjudicaciones con los particulares, como son la invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

Lo anterior, se encuentra regulado en los artículos 40 y 41 de la LAASSP y LOPSRM, tal como se indica a continuación:

**Artículo 40.-** En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, **podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.**

La selección del **procedimiento de excepción** que realicen las dependencias y entidades **deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia** que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. El acreditamiento del o los criterios en los que se funda; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, **deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.**

(...)

(Resaltados propios.)

Como se podrá observar, dichos procedimientos son una excepción a la licitación pública y únicamente se podrán llevar a cabo cuando se actualice algún supuesto de los establecidos en los artículos 41 y 42 de la LAASSP y LOPSRM y se funde y motive adecuadamente por escrito, teniendo en cuenta los criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad, honradez y transparencia.

Los supuestos establecidos en ley, por los cuales se podrá optar por una invitación a cuando menos tres personas o una adjudicación directa, son los siguientes:

- No existan bienes o servicios alternativos.
- Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios o realizar obras mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;
- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.
- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública.
- Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación y por medio de adjudicación directa cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento.

- Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.
- Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.
- Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.
- Cuando se acredite la celebración de una alianza estratégica que lleven a cabo las dependencias y entidades con personas físicas o morales dedicadas a la ingeniería, la investigación y a la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la Infraestructura nacional.
- Se trate de servicios que tengan por objeto elaborar o concluir los estudios, planes o programas necesarios que permitan la realización de la licitación pública para la ejecución de las obras públicas asociadas a proyectos de infraestructura, siempre y cuando el precio de los mismos no sea mayor al cuatro por ciento del monto total del proyecto cuya ejecución se pretenda licitar, o bien, al monto de cuarenta millones de pesos, lo que resulte menor, debiéndose adjudicar directamente el contrato respectivo.
- Cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública, siempre que la suma de las operaciones que se realicen al amparo de este supuesto no excedan del 30 por ciento del presupuesto autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

### **3.3.1.- PROCEDIMIENTO DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS.**

Cuando se vaya a realizar una invitación a cuando menos tres personas, la invitación se le deberá realizar a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse, mencionando en el escrito en el cual se deberán expresar las razones en las que se sustenta el ejercicio de la opción, los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas, así como el resultado de la investigación de mercado que sirvió de base para su selección.<sup>104</sup>

De conformidad con los artículos 43 y 44 de la LAASSP y LOPSRM, el procedimiento general para realizar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, es el que a continuación se indica:

- Se difundirá la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la dependencia o entidad.
- El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad.
- Se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la proposición. Dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación.

---

<sup>104</sup>Artículos 41 y 42 de la LAASSP y LOPSRM.

Los supuestos en los que preferentemente se deberá llevar a cabo una invitación a cuando menos tres personas son los siguientes:

- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.
- Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.
- Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.
- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprosesados, semovientes.
- Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.
- Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.

### **3.3.2.- PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA.**

Cuando se vaya a realizar una adjudicación directa, la invitación se deberá llevar a cabo con la persona apta para que cumpla a cabalidad con los servicios requeridos por el Estado, mencionando en el escrito en el cual se deberán expresar las razones en las que se sustenta el ejercicio de la opción, el nombre de

la persona a quien se propone realizarla, así como el resultado de la investigación de mercado que sirvió de base para su selección.<sup>105</sup>

Los supuestos en los que se llevará a cabo exclusivamente una adjudicación directa, son los siguientes:

- Sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte.
- Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento.
- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.
- Adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.
- Se trate de los servicios prestados por un inversionista proveedor que preste servicios a largo plazo involucrando recursos de varios ejercicios fiscales; el cual se obliga a proporcionarlos con los activos que provea por sí o a través de un tercero, de conformidad con un proyecto para la prestación de dichos servicios.
- Se acepte la adquisición de bienes, la prestación de servicios o la realización de obras a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

---

<sup>105</sup> *Idem.*

#### **4.- MEDIOS LEGALES DE DEFENSA CON LOS QUE CUENTA EL LICITADOR.**

En el presente capítulo analizaremos lo referente a los medios de defensa con los que cuentan los particulares que han participado en un procedimiento licitatorio y el mismo se ha visto afectado por irregularidades que vulneren los derechos de aquéllos.

Básicamente existen tres medios por los cuales los licitadores pueden hacer valer sus derechos; la instancia de la inconformidad, el recurso de revisión y el juicio de nulidad; a continuación se analizará cada uno de ellos.

##### **4.1.- INSTANCIA DE INCONFORMIDAD.**

La inconformidad se define como un medio de defensa con el que cuentan los particulares siempre que hayan sido afectados en sus derechos o intereses, por actos que consideran llevados a cabo por servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación, en las materias objeto de las leyes referidas.<sup>106</sup>

##### **4.1.1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA INCONFORMIDAD.**

Los artículos 37 y 39 de la LAASSP y LOPSRM<sup>107</sup>, establecen que en contra del fallo por el que se adjudica el contrato no procederá recurso alguno; sin embargo procederá la inconformidad prevista en las mencionadas leyes.

Lo anterior, ha provocado diversas discusiones sobre la naturaleza de la inconformidad, pues mientras que para algunos doctrinarios como Daniel Ramos Torres, la inconformidad no es un recurso, existen algunos otros, tal es el caso del Magistrado Lucero Espinosa, que afirman que su naturaleza jurídica es la de un recurso.

---

<sup>106</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.* Nota 2, p. 475.

<sup>107</sup>SUPRA pp. 112-114

En este orden de ideas, Ramos Torres menciona que la inconformidad no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, en tanto que los recursos están destinados a combatir actos de autoridad y no actos de las dependencias y entidades federales cuya actuación se encuentra despojada de la facultad de imperio, al tratarse de una persona moral cuyo objeto es realizar una contratación bajo las mejores condiciones de conformidad con el artículo 134 constitucional.<sup>108</sup>

Por otra parte, Lucero Espinosa afirma que la inconformidad reviste la naturaleza de un recurso, toda vez que dicho medio de defensa pretende depurar la existencia de actos ilegales, ya sea revocando o modificando cualquiera de los actos dictados dentro del procedimiento de selección del cocontratante de la Administración Pública, además de reunir las características de los recursos administrativos, tales como representar una actividad de control de naturaleza administrativa sobre la actuación de los órganos de la Administración Pública; ser un control de carácter represivo o correctivo; mantener la legalidad o juridicidad administrativa para sostener el imperio y eficacia de las normas jurídicas, así como su tramitación se asemeja a la de tipo jurisdiccional pero sin llegar a asimilarla.<sup>109</sup>

De conformidad con lo mencionado, concluimos que tal y como lo menciona Lucero Espinosa y aún con lo establecido en los mencionados artículos 37 y 39 de la LAASSP y LOPSRM, la inconformidad cumple con todas las características de los recursos administrativos, por lo que materialmente es un recurso aunque formalmente no se le dé dicho tratamiento.

Por lo anterior, lo mencionado en dichos artículos deberá entenderse como que el único recurso que procederá contra el fallo por el que se adjudique un contrato derivado de un procedimiento licitatorio será la inconformidad; teniendo en cuenta que dicha inconformidad no procede únicamente contra fallos, sino contra una

---

<sup>108</sup>RAMOS TORRES, Daniel, *op.cit.* Nota 2, p. 476.

<sup>109</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p.171.

serie de actos que se presenten durante el transcurso de dicho procedimiento y que serán mencionados con anterioridad.

Como apoyo a nuestra conclusión, a continuación se transcriben las siguientes tesis en las cuales se habla de la inconformidad como un recurso administrativo.

**INCONFORMIDAD. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA ABROGADA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS CONSTITUYE UN RECURSO EN SEDE ADMINISTRATIVA Y NO SIMPLEMENTE UNA DENUNCIA DE HECHOS.** Si se atiende a lo dispuesto en los artículos 95 a 98 de la abrogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y al hecho de que los **recursos administrativos son los medios de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de aquéllos**, resulta inconcuso que la inconformidad prevista en el mencionado artículo 95 constituye un recurso en sede administrativa y no simplemente una denuncia de hechos que hace el particular participante en una licitación pública para coadyuvar con la autoridad fiscalizadora de los servidores públicos a fin de que éstos se ciñan a la normatividad y que dará lugar a que la autoridad realice una investigación con repercusión exclusiva en la responsabilidad del servidor público de acreditarse que actuó contra la ley. Ello es así, porque los efectos del fallo que se emita en tal inconformidad, precisados en el artículo 97 de la citada ley, son propios de un recurso, pues consisten en la nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la ley.<sup>110</sup>

**INCONFORMIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 65 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. TODA PERSONA QUE PARTICIPE EN ALGUNO DE LOS TRES PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PUEDE INTERPONER DICHO RECURSO Y NO SÓLO QUIENES LO HAGAN EN EL DE LICITACIÓN.** De la interpretación armónica de los artículos 2, fracción VII, 42 y 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se colige que toda persona que participe en alguno de los tres procedimientos de contratación pública, como son: **licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, puede interponer el recurso de inconformidad previsto en el tercero de los mencionados preceptos**, sin que pueda considerarse que esté restringido a quienes lo hagan en el de licitación, atento a que la intención del legislador fue permitir que todo aquel que tome parte en un acto de contratación de servicios o productos con el gobierno, pueda defenderse en los casos en que durante el procedimiento relativo o en el fallo se contravengan las disposiciones que rigen la materia, lo que además es acorde no sólo con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra a plenitud el derecho de defensa, sino incluso con el principio de legalidad que permitirá, por lo menos en sede administrativa,

---

<sup>110</sup>Tesis: 2a. CXXXVII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Novena Época, agosto de 2001, p.235.

verificar que la decisión de adjudicación se apegó a derecho.<sup>111</sup>

#### **4.1.2.- AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA LA INCONFORMIDAD.**

Los artículos 65 y 83 de la LAASSP y LOPSRM, establecen que la autoridad encargada de conocer las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas será la Secretaría de la Función Pública.<sup>112</sup>

Ahora bien, si atendemos al Reglamento Interno<sup>113</sup> de dicha Secretaría, se podrá observar que de conformidad con el artículo tercero del mismo, existen dos unidades administrativas que se encargan de darle trámite a las inconformidades presentadas: La Contraloría Interna, de la cual depende, entre otras, la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades y ésta a su vez se divide en Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A y B; y la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, de la cual depende la Dirección General Adjunta de Inconformidades y ésta a su vez se divide en Dirección de Inconformidades A, B, C, D y E.

**ARTÍCULO 3.-** Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:

A. Unidades Administrativas:

(...)

XIX. Contraloría Interna:

XIX.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:

XIX.1.1 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y

XIX.1.2 Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;

(...)

XXIII. Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas:

---

<sup>111</sup>Tesis: I.7o.A.612 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Novena Época, marzo de 2009, p. 2799.

<sup>112</sup>En lo sucesivo SFP.

<sup>113</sup>En lo sucesivo RISFP.

XXIII.1 Dirección General Adjunta de Inconformidades:

XXIII.1.1 Dirección de Inconformidades A;

XXIII.1.2 Dirección de Inconformidades B;

XXIII.1.3 Dirección de Inconformidades C;

XXIII.1.4 Dirección de Inconformidades D, y

XXIII.1.5 Dirección de Inconformidades E;

D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades,

(...)

La Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades se encuentra facultada para recibir, tramitar y resolver las inconformidades que presenten los particulares con motivo de los procedimientos licitatorios llevados a cabo exclusivamente por la SFP y su órgano desconcentrado, en los términos de la LAASSP y LOPSRM; dicha dirección podrá recibir apoyo por parte de las Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades A y B en el desahogo de las inconformidades así como formular los proyectos de resolución de aquéllas.

**ARTÍCULO 42.-** Corresponderá a la **Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades** el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

XIII. **Recibir, tramitar y resolver**, en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, **las inconformidades que presenten los particulares con motivo de los actos del procedimiento de contratación, realizados por la Secretaría y su órgano desconcentrado**, así como realizar las intervenciones de oficio que resulten pertinentes a partir de las inconformidades de que conozca;

XIV. **Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades** en los términos de las leyes mencionadas en la fracción anterior y someter los proyectos de resolución a la consideración del Contralor Interno;

(...)

**ARTÍCULO 43.-** Corresponderá a las **Direcciones de Responsabilidades e Inconformidades A y B**, con referencia a los asuntos que les sean encomendados, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

VII. **Auxiliar** al Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades en el desahogo de los asuntos a los que se refiere al **artículo 42, fracciones XII y XIII**, de este Reglamento y **formular los proyectos de resolución** de las inconformidades que presenten los particulares y someterlos a la consideración del Contralor Interno o del Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades, según corresponda, y

(...)

(Resaltados propios.)

Por otra parte, la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas también tiene la facultad de resolver inconformidades que formulen los particulares **exclusivamente** por los actos realizados por las entidades federativas, municipios, el Distrito Federal y sus órganos político administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; por lo que en caso de que la inconformidad se hubiera presentado en el correspondiente órgano interno de control, se le **solicitará la remisión del expediente, y se notificará personalmente a quienes tengan interés en el asunto de que se trate de su radicación en la mencionada dirección.**<sup>114</sup>

Ahora bien, la Dirección General Adjunta de Inconformidades, la cual forma parte de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas podrá apoyar al Director de ésta proponiendo proyectos de resolución de los procedimientos de inconformidades.<sup>115</sup>

En nuestra opinión, el artículo 62 del RISFP carece de técnica legislativa, toda vez que únicamente menciona que solicitará la remisión de las inconformidades que se presenten ante los órganos internos de control por los actos realizados por las entidades federativas, municipios, el Distrito Federal y sus órganos político administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal; sin embargo en ningún momento menciona las inconformidades

---

<sup>114</sup>Artículo 62 del RISFP.

<sup>115</sup>Artículo 63 del RISFP.

presentadas en la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades; por lo que el artículo en cuestión debería referirse a un supuesto genérico en el que se estableciera que las inconformidades previstas en el mismo que sean presentadas ante la Dirección incompetente, deberán ser remitidas a la competente.

Asimismo, y de conformidad con el artículo 64 del RISFP, las Direcciones de Inconformidades A, B, C, D y E, podrán instruir y sustanciar procedimientos administrativos de inconformidades y elaborar proyectos de resolución de los mismos.

**ARTÍCULO 64.-** Corresponderá a las **Direcciones de Inconformidades A, B, C, D y E** el ejercicio de las siguientes atribuciones:

**I. Instruir y sustanciar los procedimientos administrativos de inconformidades** e intervenciones de oficio, emitiendo para ello todo tipo de acuerdos o providencias de trámite y llevando a cabo toda clase de diligencias, requerimientos, cotejos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que haya lugar, con excepción del acuerdo inicial de las intervenciones de oficio, el cual deberá dictar el Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas;

**II. Elaborar los proyectos de resolución de los procedimientos administrativos que instruyan**, en términos de la fracción anterior;

(...)

(Resaltados propios.)

Los titulares de las áreas de responsabilidades, los cuales forman parte de los Órganos Internos de Control, mencionados en el artículo tercero, ya transcrito,<sup>116</sup> se encuentran facultados para recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas.

**ARTÍCULO 80.-** Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

---

<sup>116</sup>SUPRA pp. 129-130.

(...)

4. Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario;

(...)

(Resaltados propios.)

Lo anterior significa que las inconformidades que no se presenten contra actos realizados en procedimientos licitatorios llevados a cabo por la SFP o las que se refieran a las realizadas por las entidades federativas, municipios, el Distrito Federal y sus órganos político administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, **serán resueltas** por los titulares de las áreas de responsabilidades de los Órganos Internos de Control de cada Secretaría.

#### **4.1.3.- FORMALIDADES Y REQUISITOS DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD.**

Las inconformidades deben presentarse por escrito ante la SFP o por medio de CompraNet, conteniendo los requisitos mencionados en los artículos 66 y 84 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, los cuales son los que a continuación se indican:

- Nombre del inconforme y de la persona que promueve en su nombre, acreditando su representación mediante instrumento público.
- Domicilio para recibir notificaciones personales, ubicado en el lugar en que resida la autoridad que conoce de la inconformidad.
- El acto que se impugna, fecha de su emisión, notificación o, en su defecto, en que se tuvo conocimiento del mismo.
- Las pruebas que ofrece y que guardan relación directa e inmediata con los actos que se impugnan.

- Los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad.
- Copias del escrito inicial y anexos para la convocante y, en su caso, para el tercero interesado.

En caso que la inconformidad se hubiera presentado omitiendo alguno de los requisitos anteriormente mencionados, la autoridad que conozca de la misma deberá prevenir al promovente para que en el término de tres días subsane dichas omisiones, apercibiéndole que en caso de no hacerlo se desechará su inconformidad.

Si el promovente hubiera omitido exhibir las pruebas ofrecidas, de igual manera se le prevendrá, sin embargo, la consecuencia de que las mismas no sean exhibidas será que se tengan por no ofrecidas.

Finalmente, las notificaciones dentro de la tramitación de la inconformidad deben revestir la formalidad específica mencionada en ley, para no ser afectadas de nulidad.

La LAASSP y LOPSRM en sus artículos 69 y 87 respectivamente, ley prevé tres tipos de notificaciones:

- **Personales:** son las notificaciones que por su trascendencia deben de realizarse directamente con el inconforme, tercero interesado o con su representante legal de forma personal, tales como la primera notificación y las prevenciones; las resoluciones relativas a la suspensión del acto impugnado; la que admita la ampliación de la inconformidad y la resolución definitiva.
- **Rotulón:** son las notificaciones que se practican publicando una lista, generalmente colocada en la actuaría, visible a todas las personas, en la que se asientan datos como el número de expediente, el inconforme, así como un extracto del acuerdo a notificar. Como ya se mencionó, dicha lista

o rotulón deberá ser fijado en un lugar visible y de fácil acceso al público en general, en los casos que no proceda la notificación de forma personal o bien, cuando no se haya señalado por el inconforme o tercero interesado domicilio ubicado en el lugar donde resida la autoridad que conoce de la inconformidad.

- **Por oficio:** son las notificaciones que se dirigen a la convocante, es decir, a la Autoridad.

#### **4.1.4.- TRAMITACIÓN DE LA INCONFORMIDAD.**

La instancia de la inconformidad procede contra una serie de actos establecidos en las legislaciones correspondientes; la misma se debe presentar en los plazos establecidos en ley y ser promovida por personas que tengan interés en su tramitación.

Por lo anterior, es necesario explicar qué se debe entender por “interés” para poder encontrarse en posibilidades de promover una inconformidad.

De conformidad con la doctrina y jurisprudencia, existen tres tipos de interés, el interés jurídico o derecho subjetivo, el legítimo y el simple.

El **interés jurídico o subjetivo** es una protección directa y excluyente por la norma jurídica por medio del cual exclusivamente el titular de tal derecho se encuentra facultado para exigir del órgano administrativo una determinada conducta de hacer, de no hacer o de dar;<sup>117</sup> es un interés exclusivo, que implica la facultad de exigir su satisfacción.

El interés jurídico o subjetivo nacerá siempre que exista un derecho legalmente tutelado por medio de normas jurídicas que contemplan deberes y que se conforman por un supuesto y una consecuencia, para que después de su concreción queden depositadas en una persona por actualizar plenamente los

---

<sup>117</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p.162.

supuestos que contempla la norma; es decir, debe existir un individuo que por los supuestos de individualización de la norma se ve legitimado para exigir su cumplimiento.

Por otra parte, el **interés legítimo** se traduce en una protección indirecta en la cual el titular o afectado carece de facultades para poder exigir una determinada conducta del órgano administrativo para conseguir la satisfacción de sus pretensiones;<sup>118</sup> en este caso no se cuenta con un interés jurídico protegido, de un título que lo legitime a exigir el cumplimiento de una conducta, sino que únicamente forma parte de un grupo definido al que se le otorga una protección individualizada y personal, facultándolos a lograr que los actos administrativos se adecuen a la ley.

El interés legítimo nace a través de una norma que, a través del proceso de individualización, tiene como sujeto a una colectividad que cuenta con un derecho tutelado sin que el mismo derive de una situación particular o subjetiva.

Finalmente, el **interés simple** se refiere a los actos en los que el gobernado sólo pretende que la ley sea cumplida, sin que la norma lo proteja, directa o indirectamente; dicho interés resultará vago e impreciso, en razón de que el gobernado carece de un interés personal y directo en reclamación alguna.

A continuación se transcribe la siguiente tesis, para su mayor entendimiento:

**INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATANDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.** Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el **interés como derecho subjetivo**, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: **un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida.** La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 164.

subjetivo, sino simplemente del **interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas;** diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), **46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública)** y 151 de la Ley de Invenciones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los **interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.**<sup>119</sup>

(Resaltados propios.)

En este orden de ideas, los artículos 65 y 83 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, mencionan los supuestos en los que será procedente la inconformidad, por lo que a continuación se expondrá un cuadro en el que se explican los actos contra los que procede, las personas legitimadas para promoverla en cada caso y el plazo con el que se cuenta para su presentación.

Actos contra los que procede la Inconformidad.	Promoventes.	Plazo para presentar la Inconformidad.
La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones.	El interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento licitatorio.	Seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones.
La invitación a cuando menos tres personas.	Quien haya recibido invitación.	Seis días hábiles siguientes al haber recibido

<sup>119</sup>Tesis con registro 225766, Semanario Judicial de la Federación V, Segunda Parte-1, Octava Época, enero a junio de 1990, p. 264.

		la invitación.
El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.	Por quien hubiere presentado proposición.	Seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre dicha junta.
La cancelación de la licitación.	Por el licitante que hubiere presentado proposición.	Seis días hábiles siguientes a su notificación.
Actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en la ley.	Por quien haya resultado adjudicado.	Seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

Como se podrá observar, dicha inconformidad se puede promover acreditando tanto un interés jurídico o subjetivo, como en el caso de los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato; o con interés legítimo en el caso de las convocatorias a la licitación y las juntas de aclaraciones.

Una vez que la autoridad correspondiente haya recibido la inconformidad, se requerirá a la convocante que rinda dos informes; el primero en el plazo de dos días hábiles, en el cual deberá manifestar los datos generales del procedimiento de contratación y del tercero interesado, y en caso que se hubiera solicitado la suspensión del acto impugnado, las razones por las que estime que la misma es o no procedente.<sup>120</sup>

<sup>120</sup>Artículos 71 y 89 de la LAASSP y LOPSRM.

El segundo informe se deberá rendir en el plazo de seis días hábiles, en el cual se expondrán las razones y fundamentos para sostener la improcedencia de la inconformidad en caso de que la misma proceda, así como la validez o legalidad del acto impugnado y se acompañará, en su caso, copia autorizada de las constancias necesarias para apoyarlo, así como copia de las documentales que el inconforme o recurrente haya ofrecido y se encuentren el poder de la convocante.<sup>121</sup>

En caso que dichos informes se rindan con posterioridad a los plazos establecidos, sí se considerarán rendidos, sin perjuicio de las posibles responsabilidades en que incurran los servidores públicos por dicha dilación<sup>122</sup>; lo anterior no nos parece correcto, ya que se vulnera el principio de seguridad jurídica de los recurrentes, al prácticamente permitirles a las autoridades que rindan los informes mencionados cuando ellos quieran, por lo que sugerimos que con la finalidad de proteger el principio de seguridad jurídica, se les tengan como ciertos los hechos imputados a dichas autoridades.

Cuando se hayan rendido los informes mencionados, se le notificarán al inconforme, para que en caso que aparezcan elementos nuevos, amplíe sus motivos de impugnación en un plazo de tres días hábiles.<sup>123</sup>

En virtud de lo anterior, la autoridad que conozca de la inconformidad, en caso de estimar procedente la ampliación, requerirá a la convocante para que en el plazo de tres días hábiles rinda el informe circunstanciado correspondiente.<sup>124</sup>

En caso de que existiera tercero interesado, se le correrá traslado con copia del escrito inicial y sus anexos, a efecto de que, dentro de los seis días hábiles siguientes, comparezca al procedimiento a manifestar lo que a su interés

---

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Idem.*

convenga; también se le dará vista al tercero interesado sobre la ampliación de la inconformidad, para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su interés convenga.<sup>125</sup>

Una vez realizado lo anterior, se desahogarán las pruebas ofrecidas y se pondrán dichas actuaciones a disposición del inconforme y tercero interesado a efecto de que dentro del plazo de tres días hábiles formulen sus alegatos por escrito; transcurrido dicho plazo se cerrará la instrucción y la autoridad que conozca de la inconformidad contará con un plazo de quince días hábiles para dictar resolución.<sup>126</sup>

La resolución de la inconformidad, de acuerdo a lo establecido en los artículos 73 y 91 de la LAASSP y LOPSRM, contendrá:

- Los preceptos legales en que funde su competencia para resolver el asunto.
- La fijación clara y precisa del acto impugnado.
- El análisis de los motivos de inconformidad, para lo cual podrá corregir errores u omisiones del inconforme en la cita de los preceptos que estime violados, así como examinar en su conjunto los motivos de impugnación y demás razonamientos expresados por la convocante y el tercero interesado, a fin de resolver la controversia efectivamente planteada, **pero no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido expuestas por el promovente.**
- La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el procedimiento.
- Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye.
- Los puntos resolutivos que expresen claramente sus alcances y efectos, en congruencia con la parte considerativa, fijando cuando proceda las directrices para la reposición de actos decretados nulos o para la firma del contrato.

---

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> Artículos 72 y 90 de la LAASSP y LOPSRM.

Finalmente, y de conformidad con los artículos 74 y 92 de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, la resolución que emita la autoridad podrá:

- Sobreseer en la instancia.
- Declarar infundada la inconformidad.
- Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido.
- Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación, en caso que el acto impugnado haya sido el fallo.
- Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad.
- Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida respecto de actos u omisiones que impidan la formalización del mismo.

Dicha resolución podrá ser impugnada mediante recurso de revisión ante la autoridad que emitió la misma o juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>127</sup>

Finalmente, la LAASSP y LOPSRM, prevén reglas específicas para el cumplimiento de la resolución que ponga fin a la inconformidad, lo cual nos parece lo más adecuado para la protección del principio de seguridad jurídica, pues en caso que la convocante no cumpla con lo ordenado en los plazos establecidos en la ley, es decir en un plazo no mayor a seis días hábiles, el inconforme o el tercero interesado podrán hacer del conocimiento de la autoridad resolutora, en vía incidental, la repetición, defectos, excesos u omisiones en que haya incurrido la misma, para que rinda un informe en el plazo de tres días hábiles y de vista al

---

<sup>127</sup>En lo sucesivo TFJFA.

tercero interesado o al inconforme, según corresponda, para que en el mismo plazo manifieste lo que a su interés convenga.<sup>128</sup>

En caso que se acreditara que la resolución no fue cumplimentada según las directrices fijadas, la autoridad resolutora dejará insubsistente el acto respectivo, y ordenará a la convocante su reposición en un plazo de tres días hábiles, de acuerdo a lo ordenado en la resolución que puso fin a la inconformidad. Si resultare que hubo una omisión total, requerirá a la convocante el acatamiento inmediato.<sup>129</sup>

Como se podrá observar, las mencionadas legislaciones establecen una consecuencia para el incumplimiento de las obligaciones de las autoridades convocantes, protegiendo los derechos de los inconformes y obligando así a las mismas a corregir los errores que se hayan cometido en el procedimiento licitatorio.

La resolución que ponga fin al incidente previsto en este artículo podrá impugnarse por el inconforme o tercero interesado, también mediante recurso de revisión o juicio de nulidad.

#### **4.1.5.- SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.**

Al presentar una inconformidad, el promovente podrá solicitar la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven; siempre que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

En dicho escrito se deberán expresar las razones por las cuales se estima procedente la suspensión, así como la afectación que se sufriría en caso de que continúen los actos del procedimiento de contratación.

---

<sup>128</sup>Artículos 75 y 93 de la LAASSP y LOPSRM.

<sup>129</sup>*Idem.*

En este orden de ideas, se debe entender por suspensión la institución jurídica en el cual la autoridad ordena detener de manera temporal la realización del acto reclamado en el juicio de amparo, hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada.<sup>130</sup>

La autoridad ante la que se promueva la inconformidad deberá conceder o negar provisionalmente la suspensión, para que con posterioridad se le requiera a la autoridad convocante que rinda un informe en el plazo de dos días en el que mencione las razones por las que estime que la suspensión resulta o no procedente.<sup>131</sup> Rendido dicho informe, la autoridad resolutora contará con tres días hábiles para pronunciarse respecto de la suspensión definitiva.<sup>132</sup>

En caso de que se acuerde la suspensión definitiva, se deberá precisar la situación en que habrán de quedar las cosas y se tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia del asunto hasta el dictado de la resolución que ponga fin a la inconformidad; dicha suspensión quedará sujeta a que el solicitante, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo relativo, garantice los daños y perjuicios que pudiera ocasionar,<sup>133</sup> tales como:<sup>134</sup>

- Depósito de dinero constituido a través de certificado o billete de depósito, expedido por institución de crédito autorizada.
- Fianza otorgada por institución autorizada.
- Depósito de dinero constituido ante la Tesorería.
- Cheque certificado o de caja expedido a favor de la Tesorería.

---

<sup>130</sup> A.A. V.V., *Diccionario de derecho procesal*, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, Segunda Edición, México, Editorial Oxford, 2000, p. 252.

<sup>131</sup> SUPRA rubro 4.1.4 p. 122.

<sup>132</sup> Artículos 70 Y 88 de la LAASSP y LOPSRM.

<sup>133</sup> *Idem*.

<sup>134</sup> Artículo 137 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

- Tratándose de reestructuras de créditos distintos a los fiscales ante la Tesorería, podrá otorgarse cualquiera de las garantías mencionadas en el Código Fiscal.<sup>135</sup>
- Cualquier otra que en su caso autorice la Tesorería.

Dicha garantía no deberá ser menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme, y cuando no sea posible determinar dicho monto, del presupuesto autorizado para la contratación de que se trate, según las partidas que correspondan.<sup>136</sup>

Ahora bien, dicha suspensión quedará sin efectos si el tercero interesado otorga una contragarantía equivalente a la exhibida por el inconforme.

Finalmente, en caso que la autoridad que conozca de la inconformidad advierta manifiestas irregularidades en el procedimiento de contratación impugnado, podrá decretar de oficio la suspensión sin necesidad de solicitud ni garantía del inconforme, siempre que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

#### **4.1.6.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DE LA INCONFORMIDAD.**

De acuerdo con los artículos 67 y 85 de la LAASSP y LOPSRM, la inconformidad será improcedente en estos casos:

- Contra actos diversos a los establecidos en los artículos 65 y 83 de las mencionadas leyes, los cuales fueron mencionados en el cuadro que antecede.
- Contra actos consentidos expresa o tácitamente.

---

<sup>135</sup>Artículo 141 del Código Fiscal de la Federación: Depósito en dinero, carta de crédito u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, prenda o hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, embargo en la vía administrativa, títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

<sup>136</sup>Artículos 70 Y 88 de la LAASSP y LOPSRM.

- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del procedimiento de contratación del cual deriva.
- Cuando se promueva por un licitante en forma individual y su participación en el procedimiento de contratación se hubiera realizado en forma conjunta.

Se debe entender por improcedencia de la acción como la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objetivo, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea.<sup>137</sup>

De conformidad con los artículos 68 y 86 de la LAASSP y LOPSRM, la inconformidad se sobreseerá en los siguientes casos:

- El inconforme desista expresamente.
- La convocante firme el contrato, en el caso de que el acto impugnado sean los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria.
- Durante la sustanciación de la instancia se advierta o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia ya mencionadas con anterioridad.

Se debe entender por sobreseimiento el acto de carácter procedimental por medio del cual se declara que existe un obstáculo jurídico, o de hecho, que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.<sup>138</sup>

#### **4.1.7.- PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO.**

Finalmente, se debe mencionar que la SFP, en todo momento, puede realizar intervenciones de oficio con el fin de revisar la legalidad de los actos mencionados en el cuadro incluido en el apartado 4.1.4.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup>BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, Cuadragésima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 446.

<sup>138</sup>A.A. V.V., *Op.Cit.* p. 249.

<sup>139</sup>Supra, pp. 137-138.

Dicho procedimiento iniciará mediante el pliego de observaciones en el que la SFP señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención y en su caso, podrá decretar la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven,<sup>140</sup> tal y como se explicó en el apartado 4.1.5.

La inconformidad iniciada de oficio se tramitará en los mismos términos que han sido mencionados en la tramitación de la inconformidad iniciada a petición de parte.

#### **4.2.- RECURSO DE REVISIÓN.**

Una vez que ya ha sido analizado la inconformidad que los interesados pueden promover contra diversos actos del procedimiento licitatorio, es momento de mencionar que la resolución de la inconformidad es impugnabile por medio de recurso de revisión o, en su caso de juicio de nulidad.

Este rubro será dedicado al recurso de revisión para posteriormente analizar el juicio de nulidad, también materia del presente estudio.

##### **4.2.1.- DEFINICIÓN DE RECURSO DE REVISIÓN.**

El recurso de revisión es un acto por virtud del cual un sujeto legitimado para ello pide a la Administración Pública Federal que revise, revoque o reforme un acto o resolución administrativa, o excepcionalmente un trámite, dentro de determinados lapsos y siguiendo las formalidades establecidas y pertinentes al caso.<sup>141</sup>

##### **4.2.2.- REQUISITOS DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Los requisitos que el recurso de revisión debe contener, de conformidad con el artículo 86, segundo párrafo de la LFPA, son los siguientes:

---

<sup>140</sup>Artículos 76 y 92 de la LAASSP y LOPSRM.

<sup>141</sup>ORTEGA Carreón, Carlos Alberto, *Derecho Procesal Fiscal*, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 03.

- Órgano administrativo al que se dirige.
- Nombre del recurrente.
- Nombre del tercero perjudicado, en caso de que exista.
- Domicilio del recurrente y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Acto que se recurre.
- Fecha de notificación del acto o, en su caso, fecha en la que se tuvo conocimiento del mismo.
- Los agravios que se le causan al recurrente.
- Descripción y relación de las pruebas ofrecidas.
- Puntos petitorios.
- Firma del recurrente o de su representante.

Asimismo, los documentos que se deben anexar al mencionado recurso son:

- Documentales con las que se acredite la personalidad cuando se actúe a nombre de otro, incluidas las personas morales.
- Copia de la resolución o acto que se impugna, así como acta de notificación, si se cuenta con ellos.
- Escrito de iniciación de procedimiento o el documento sobre el cual no haya caído resolución, alguna en caso de recurrir una negativa ficta.
- Las pruebas que se ofrezcan, entendiéndose por éstas las documentales públicas y privadas.

#### **4.2.3.- TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

De acuerdo al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso de revisión se interpone contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

**Artículo 83.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo ya transcrito, el particular puede optar por interponer el recurso de revisión ante la propia autoridad y en caso de no obtener resultados favorables, impugnar dicha resolución por medio de juicio de nulidad ante el TFJFA o, por presentar contra la resolución de la inconformidad, demanda de nulidad sin necesidad de agotar el recurso de revisión.

El recurso de revisión se interpone durante los siguientes 15 días a que haya surtido efectos la notificación de la resolución administrativa<sup>142</sup>, en el entendido que las notificaciones personales surten efectos el mismo día en que se hayan realizado, empezando a correr el término al día siguiente de que haya surtido efectos dicha notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la LFPA.

El recurso debe ser presentado ante la misma autoridad que emitió el acto, ésta deberá acordar su recepción y posteriormente lo remitirá al superior jerárquico para que éste lo resuelva, a menos que el acto impugnado provenga del titular, ya que en ese caso el recurso será resuelto por el mismo.<sup>143</sup>

Lo anterior, en nuestra opinión, provoca que la autoridad administrativa actúe como juez y parte a la vez, por lo que en la práctica resulta poco factible que la autoridad revoque la resolución o acto que se impugne.

---

<sup>142</sup>Artículo 85 de la LFPA.

<sup>143</sup>Artículo 86 de la LFPA.

De conformidad con el artículo 96 de la LFPA, en caso de que aparecieran hechos nuevos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se les notificará a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes, sin que se consideren como hechos o documentos nuevos los que habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo hayan hecho.

La autoridad cuenta con un plazo de tres meses para resolver el recurso interpuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la LFPA, y en caso de que no se resuelva en ese plazo, se entenderá resuelto en sentido negativo; por lo que el recurrente podrá esperar a que se resuelva o impugnar la negativa mediante juicio de nulidad ante el TFJFA.<sup>144</sup>

**Artículo 17.-** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

La resolución del recurso de revisión debe estar fundada en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; sin embargo, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con

---

<sup>144</sup>Artículo 94 de la LFPA.

el examen de dicho punto, sin necesidad de entrar al estudio de los demás agravios.<sup>145</sup>

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso;<sup>146</sup> sin embargo, no podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente,<sup>147</sup> a menos que nos encontráramos ante una ilegalidad manifiesta y los agravios fueran insuficientes, ya que en este caso deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos fundando cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución; es decir, fundando y motivando adecuadamente la resolución.<sup>148</sup>

En caso de que la resolución modifique parcialmente el acto o resolución impugnada, deberá precisarlo de esa forma;<sup>149</sup> en caso que la misma ordenara realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.<sup>150</sup>

Finalmente, y de acuerdo con el artículo 91 de la LFPA, la autoridad encargada de resolver el recurso de revisión, deberá emitir una resolución en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, de conformidad con las razones que se expondrán en el siguiente rubro;
- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado;

---

<sup>145</sup>Artículo 92 de la LFPA.

<sup>146</sup>*Idem.*

<sup>147</sup>Artículo 93 de la LFPA.

<sup>148</sup>Artículo 92 de la LFPA.

<sup>149</sup>Artículo 93 de la LFPA.

<sup>150</sup>Artículo 92 de la LFPA.

- Revocarlo total o parcialmente; o
- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Tal y como lo menciona el Magistrado Lucero Espinosa en su obra *La licitación pública*, consideramos que la declaración de inexistencia es improcedente ya que dicha forma de irregularidad no se encuentra reconocida en la ley aplicable, sino que constituye un resabio de la iniciativa de ley que sí la consideraba, sin embargo fue eliminada toda vez que la misma tiene los mismos efectos que la nulidad absoluta.

Ahora bien, un acto administrativo se declarará nulo cuando el mismo carezca de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo tercero de la LFPA, los cuales se mencionan a continuación:

- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
- Contar con un objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.
- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
- Estar fundado y motivado.
- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la LFPA.
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

- Mencionar el órgano del cual emana.

La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos ya mencionados produce la nulidad del acto administrativo, la cual deberá ser declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, o en caso que el acto impugnado haya sido emitido por el mismo, éste deberá declararla.

Los efectos de dicha nulidad son los siguientes:<sup>151</sup>

- El acto administrativo nulo será inválido.
- No se presumirá legítimo ni ejecutable.
- Será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.
- Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo.
- Los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa.
- La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.<sup>152</sup>

Ahora bien, la falta de los requisitos establecidos en las fracciones XI a XVI del mismo artículo tercero de la LFPA, producen la anulabilidad del acto; dichos requisitos son los siguientes:

- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.
- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.

---

<sup>151</sup> Artículo 6 de la LFPA.

<sup>152</sup> *Idem.*

- Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos ya mencionados, produce la anulabilidad del acto administrativo; teniendo como efectos, los siguientes:<sup>153</sup>

- El acto declarado anulable se considerará válido.
- Gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad.
- Será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.
- Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.
- El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

#### **4.2.4.- SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.**

Con la presentación del recurso de revisión se puede solicitar la suspensión del acto impugnado.

Se puede suspender el acto impugnado, de conformidad con el artículo 87 de la LFPA siempre que sea procedente el recurso de revisión, la suspensión haya sido solicitada expresamente y ésta no se siga en perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, así como no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener

---

<sup>153</sup>Artículo 7 de la LFPA.

resolución favorable, y en caso de que se impugnen multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

Una vez que se haya solicitado, la autoridad tiene cinco días para acordar la suspensión o denegación de la suspensión, en caso de que no lo haga, opera la afirmativa ficta, es decir se entenderá otorgada la suspensión.

#### **4.2.5.- CASOS DE NO INTERPOSICIÓN, IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

De acuerdo al artículo 88 de la LFPA, el recurso de revisión se tendrá por no interpuesto y se desechará en los siguientes casos:

- Se presente fuera de plazo.
- No se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente.
- No haya sido firmado por el suscrito, toda vez que el mismo no manifiesta su voluntad para presentar el mismo.

Ahora bien, el hecho de que se considere como no interpuesto el recurso cuando no se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente, es contrario a lo establecido en el artículo 43 de la LFPA el cual establece que la autoridad en ningún caso podrá rechazar los escritos de los particulares, y en caso de que los mismos no reúnan los requisitos necesarios, la autoridad administrativa competente deberá requerir al promovente a fin de que dentro del plazo de cinco días complete su escrito.<sup>154</sup>

A continuación se transcribe el mencionado artículo 43 de la LFPA para su mejor comprensión:

**Artículo 43.-** En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

---

<sup>154</sup>LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op.cit.*, Nota 26, p.181.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento.

Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

En el mismo sentido, el artículo 17-A de la LFPA establece que cuando los escritos no cumplan con los requisitos aplicables, las dependencias o entidades deberán prevenir a los interesados por una sola vez, para que subsanen las omisiones dentro de un plazo que no será menor a cinco días, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación de tal requerimiento.

Dicha prevención deberá realizarse dentro del primer tercio del plazo en el que se tenga que resolver dicho recurso

**Artículo 17-A.-** Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

(...)

Por lo anterior, la autoridad administrativa competente deberá requerir al recurrente para que exhiba dicho documento, y en sólo en caso de no exhibirlo, entonces se tendrá por no interpuesto el recurso de revisión.

En este orden de ideas, a continuación se transcriben las siguientes tesis en las cuales se menciona que la fracción II del artículo 88 de la LFPA viola la garantía de audiencia al establecer el desechamiento del recurso de revisión sin previo requerimiento.

**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI EL PARTICULAR NO ACOMPAÑA**

**A SU PROMOCIÓN LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, LA AUTORIDAD DEBE PREVENIRLO PARA QUE SUBSANE ESA OMISIÓN.**

De la lectura aislada del artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podría concluirse que ante un recurso de revisión al que no se acompañe la documentación que acredite la personalidad del recurrente, el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado debe desecharlo, sin prevenir a aquél para que subsane tal omisión; sin embargo, de la interpretación relacionada de tal precepto y del diverso 17-A de dicho ordenamiento legal, se colige que, antes de adoptar tal determinación, el superior debe requerir al gobernado que insta, para que, de ser posible, en el plazo de cinco días hábiles reúna los requisitos que condicionan la procedencia del medio de defensa en comento. En ese sentido, aun cuando el recurso de revisión se encuentra previsto en el título sexto de la mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos del 83 al 96, que regulan su interposición, tramitación y resolución, no por ello deja de ser aplicable el diverso artículo 17-A del mismo ordenamiento, pues este precepto regula en forma general que cuando un interesado presente un escrito que no contenga los datos o no cumpla con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenirlo, por una sola vez y por escrito, para que subsane la omisión dentro de un plazo que no podrá ser menor a cinco días hábiles, y que transcurrido éste, sin desahogar la prevención, se desechará el escrito de agravios o de demanda. Entonces, debe tomarse en cuenta que la obligación establecida en el citado artículo 17-A, a cargo de las autoridades administrativas, beneficia a los gobernados respecto de toda actuación que realicen ante la administración pública federal, como lo prevé el artículo 12 del mismo ordenamiento y no sólo de los actos que desarrollan aquéllos dentro del procedimiento administrativo, sino inclusive, respecto del trámite del recurso de revisión que puede interponerse contra "los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente", en términos del artículo 83 de la citada ley federal. Por lo anterior, en el caso en el que no se hubiere acreditado la representación legal al interponer una instancia administrativa, tal situación debe tenerse como un defecto del recurso y, en consecuencia, la autoridad deberá prevenir al interesado para que corrija la irregularidad de su escrito y demuestre su personalidad y, de no hacerlo, entonces sí proceda desechar el recurso interpuesto.<sup>155</sup>

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO.**

Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los

---

<sup>155</sup>Tesis: I.5o.A.11 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Novena Época, febrero de 2007, p. 1763.

medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen. Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.<sup>156</sup>

Por otra parte, el artículo 89 de la misma ley, menciona los casos en los cuales el recurso se considerará improcedente y por lo tanto se desechará.

Los mencionados supuestos se enuncian a continuación:

- Cuando el recurso se haya presentado contra actos que sean materia de otro recurso y se encuentre pendiente de resolución, siempre que haya sido promovido por el mismo recurrente y en contra del propio acto impugnado.
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente, es decir por falta de interés jurídico.
- Contra actos consumados de un modo irreparable, es decir, por actos que provoquen que sea imposible que las cosas vuelvan al estado en el que se encontraban antes de que se hubieran realizado.
- Contra actos consentidos expresamente.

---

<sup>156</sup>Tesis: P. XXXVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Novena Época, abril de 1998, p. 124.

Cuando el recurso se haya admitido, el mismo se podrá sobreseer de acuerdo al artículo 90 de la LFPA, en los siguientes casos:

- Cuando el promovente se desista expresamente del recurso.
- Cuando el agraviado, siendo persona física, fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona, y en caso de ser persona moral, se disuelva.
- Cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia ya mencionadas.
- Cuando hayan cesado definitivamente los efectos del acto respectivo.
- Por falta de objeto o materia del acto respectivo.
- Cuando no se pruebe la existencia del acto respectivo.

#### **4.3.- JUICIO DE NULIDAD.**

Una vez que ya ha sido analizada la instancia de la inconformidad y el recurso de revisión, es pertinente dedicarle este rubro al juicio de nulidad, el cual se puede llevar a cabo indistintamente en contra de la resolución de la inconformidad o en contra de la resolución al recurso de revisión.

##### **4.3.1.- TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD.**

La demanda de nulidad se presenta dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado;<sup>157</sup> la misma debe cumplir una serie de requisitos formales, los cuales son mencionados en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

La indicación de que se tramitará en la Vía Sumaria. En caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de esta Ley, sin embargo no será causa

---

<sup>157</sup>Artículo 13 de la LFPCA.

de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del Artículo 58-2; en todo caso si el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.

**II.** La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

**III.** La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

**IV.** Los hechos que den motivo a la demanda.

**V.** Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

**VI.** Los conceptos de impugnación.

**VII.** El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

**VIII.** Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

(...)

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al Tribunal la información

suficiente para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto por la fracción I, de este artículo, las que corresponda hacerse en el mismo, se efectuarán por Boletín Electrónico.

Cabe mencionar que en caso que no se cumpla con los requisitos mencionados, tal y como lo menciona el artículo transcrito, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda presentada o, en su caso, requerirá al promovente para que en el término de cinco días subsane las omisiones de la demanda bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas.

Por otra parte, los documentos que el demandante deberá adjuntar a la demanda son los siguientes:<sup>158</sup>

- Copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- El documento que acredite la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- El documento en que conste la resolución impugnada.
- En el supuesto de que se impugne una negativa ficta, deberá acompañarse una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, o por su representante.

---

<sup>158</sup>Artículo 15 de la LFPCA.

- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

De igual manera, si no se adjuntan los documentos anteriormente mencionados, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que en caso que no hiciera, se tendrá por no presentada la demanda o, si se tratare de las pruebas, por no ofrecidas las mismas.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado a las contrapartes quienes tienen un plazo de 45 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente para efectuar su contestación. Ésta última también tiene que cumplir una serie de requisitos formales como son: mencionar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, referirse a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, manifestar los argumentos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación, anexar las documentales que se ofrezcan como pruebas, entre otros.

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

**I.** Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

**II.** Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

**III.** Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

**IV.** Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

**V.** Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

**VI.** Las pruebas que ofrezca.

**VII.** En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del

perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

**ARTÍCULO 21.-** El demandado deberá adjuntar a su contestación:

**I.** Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

**II.** El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

**III.** El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

**IV.** En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

**V.** Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Realizada la contestación de la demanda, se podrá ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la contestación, exclusivamente en los siguientes casos:<sup>159</sup>

- Cuando se impugne una negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente.

---

<sup>159</sup>Artículo 17 de la LFPCA.

- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

La ampliación de la demanda debe contener los mismos requisitos que la demanda inicial, los cuales ya han sido mencionados; la autoridad demandada también tendrá veinte días para poder contestar la misma, cumpliendo con los mismos requisitos que la contestación de demanda.

Ahora bien, en el juicio de nulidad son admisibles todas las pruebas excepto la confesión de autoridades mediante la absolucón de posiciones y la petición de informes, excepto cuando los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

A continuación se mencionarán las reglas generales del desahogo de la prueba pericial, testimonial y documental.

- **La Prueba Pericial:** por lo que hace a esta prueba, el oferente anexa a su demanda o contestación, según sea el caso, el cuestionario que debe contestar el perito, además de señalar el nombre y domicilio de éste. En el acuerdo relativo a la contestación de la demanda, se requiere a cada una de las partes para que en un término de 10 días presenten a su perito para que acredite reunir los requisitos correspondientes, acepte el cargo y proteste su leal desempeño. Finalmente, se le otorga a los peritos un plazo de 15 días para que rindan su dictamen. En caso de que los dictámenes de los peritos sean contradictorios, la Sala nombrará a un perito tercero para que rinda un dictamen y aclare las contradicciones de ambos peritos.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup>Artículo 43 de la LFPCA.

- **La Prueba Testimonial:** en el caso de la prueba testimonial, el actor o los demandados deberán señalar, en sus escritos iniciales, el nombre y domicilio de los testigos y deberán precisar los hechos sobre los que versará la prueba. Además, como ya ha sido mencionado, es preciso que se anexe el interrogatorio para el testigo. Posteriormente, se señala día y hora para la presentación de los testigos, en la que tanto las partes como el Magistrado instructor pueden formular preguntas a los testigos que se relacionen con los hechos controvertidos, levantándose acta circunstanciada de lo actuado.<sup>161</sup>
- **La Prueba Documental:** Como se ha mencionado con anterioridad, las pruebas documentales se ofrecen y se deben de exhibir junto con los escritos iniciales de demanda y contestación, o en su caso, de ampliaciones; en el caso de que las mismas no se exhiban en los respectivos escritos, se les requerirá a las partes que las presenten en el plazo de cinco días, bajo el apercibimiento de que de no exhibirlas se tendrán por no presentadas.

Concluida la substanciación del juicio, y si no existe ninguna cuestión pendiente que desahogar, el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito,<sup>162</sup> el cual, en la práctica se convierte en un plazo de 15 días hábiles para presentar los mismos, los cuales deberán ser considerados al dictar sentencia; al vencer dicho plazo, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Cerrada la instrucción, se procederá a dictar sentencia; el Magistrado Instructor formulará el proyecto de la misma y con posterioridad lo someterá a la consideración de los Magistrados integrantes de la Sala, los cuales decidirán por unanimidad o mayoría de votos.

---

<sup>161</sup>Artículo 44 de la LFPCA.

<sup>162</sup>Artículo 47 de la LFPCA.

La sentencia, de conformidad con el artículo 52 de la LFPCA podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
  - Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
  - Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
  - Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

#### **4.3.2.- SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.**

Finalmente, durante la tramitación del juicio de nulidad también se puede solicitar la suspensión del acto impugnado, realizando la solicitud en el escrito inicial de demanda o en un escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, el cual se puede presentar en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme; la misma se deberá conceder o negar a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.

Posteriormente, el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el mismo se deberá rendir en el término de tres días hábiles; vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los tres días siguientes.

Mientras no se dicte sentencia firme en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada; en caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad.

**ARTÍCULO 28.** La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

**I.** Se concederá siempre que:

**a)** No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

**b)** Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

**II.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

**a)** Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

**1.** Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y

2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión a la que se refiere este inciso quedará sin efecto, si previa resolución del Magistrado Instructor, el tercero otorga a su vez contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la notificación del acto impugnado al solicitante y a pagar los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, si finalmente la sentencia definitiva que se dicte fuere favorable a sus pretensiones, así como el costo de la garantía que este último hubiere otorgado. No procede admitir la contragarantía si, de ejecutarse el acto, quedare sin materia el juicio.

c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.

(...)

En las líneas anteriores nos hemos dedicado a esbozar de modo muy sencillo el procedimiento contencioso seguido ante el TFJFA en lo que hace el fondo de la controversia. Sin embargo, no debe perderse de vista que hay una serie de incidentes y recursos relativos a cuestiones accesorias al fondo del litigio.

Por último, contra la sentencia definitiva dentro del juicio de nulidad, el particular afectado podrá acudir al juicio de amparo, toda vez que contra la misma, no existe recurso ordinario alguno, por lo que en contra de tal resolución únicamente procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

#### **4.3.3.- JUICIO EN LINEA.**

El 12 de junio de 2009 se publicó en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, por medio del cual se adicionó el Capítulo X denominado "Del

Juicio en Línea" al Título II, que comprende de los artículos 58-A al 58-S de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicho decreto entró en vigor el 08 agosto de 2011 de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto mencionado y del publicado el 12 de diciembre de 2010.

Por medio de la mencionada reforma, se permite que el juicio contencioso administrativo se promueva, substancie y resuelva en línea a través del Sistema de Justicia en Línea desarrollado por el TFJFA.<sup>163</sup>

En virtud de lo anterior, se necesitará contar con una firma electrónica avanzada, clave de acceso y contraseña las cuales serán proporcionadas por el mencionado Sistema.

Finalmente, se menciona que el 21 de junio de 2011 se publicó en el DOF el "Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" por medio del cual se creó la Sala Especializada en Juicios en Línea, cuya sede se ubicará en el Distrito Federal, con competencia exclusiva para conocer, en todo el territorio nacional, de los juicios en línea o bien de los que conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deban tramitar de manera simultánea en línea y en la vía tradicional, que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de la Ley.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup>Artículo 58-A de la LFPCA.

<sup>164</sup>Artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** La licitación pública tiene sus primeros antecedentes en la época romana, por medio de la cual los ciudadanos tenían la posibilidad de celebrar contratos con el Estado para que el mismo adquiriera bienes.

**SEGUNDA.-** En nuestro país la regulación de la licitación pública se encuentra recogido en primer lugar en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo lugar en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las cuales entraron en vigor el 04 de enero de 2000 y han sido sujetas a diversas reformas que han favorecido la regulación del procedimiento licitatorio, ya que han incluido nuevas formas de llevar a cabo las licitaciones como CompraNet o las ofertas subsecuentes de descuentos, así como nuevas clases de licitaciones como la licitación internacional abierta.

**TERCERA.-** La licitación pública se define como un procedimiento administrativo por virtud del cual la Administración Pública convoca a todos los interesados en contratar con ella para que presenten sus ofertas y así elegir la más conveniente para el Estado.

**CUARTA.-** La licitación pública no debe confundirse con una subasta o con un contrato, ya que en las últimas se elige al mejor postor, es decir a la persona como tal, mientras que en la licitación pública se elige la oferta más conveniente para el Estado, en cuanto a precio, calidad, idoneidad técnica, entre otras.

**QUINTA.-** La naturaleza jurídica de la licitación pública debe entenderse como un procedimiento propio de la Administración Pública, previo a la celebración del contrato administrativo, por medio del cual se elegirá a la persona que celebrará un contrato con la misma.

**SEXTA.-** Los principios que rigen el procedimiento licitatorio se encuentran divididos en generales, los cuales son juridicidad, oficiosidad, verdad material, buena fe, informalidad a favor del licitador, debido procedimiento previo, economía, celeridad, eficacia, publicidad y seguridad jurídica; y específicos, entre los cuales se encuentran la concurrencia, igualdad, correcto tratamiento, competencia, publicidad, transparencia, oposición o contradicción y moralidad administrativa.

**SÉPTIMA.-** Dentro de los principios mencionados, se debe de dar especial atención a los principios de igualdad, competencia y transparencia, ya que los mismos se encuentran presentes en todas las fases del procedimiento, desde su inicio hasta la adjudicación del contrato, cimentando la moralidad administrativa y evitando que exista algún tipo de discriminación o favoritismo durante el proceso de selección de los cocontratantes; los mismos aseguran que se elegirá la opción más conveniente para el Estado apelando a la justicia, sin beneficiar o perjudicar a ningún participante mediando intereses particulares.

**OCTAVA.-** El principio de seguridad jurídica es un principio total que debe de estar protegido en su totalidad en los procedimientos licitatorios, ya que brinda seguridad y certeza a los participantes en un procedimiento licitatorio, asegurando que sus derechos serán respetados por la autoridad, o en caso de que ésta deba afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en las leyes, por lo que si en el procedimiento licitatorio no existiera una debida

protección al mismo, de nada valdría que existieran otros principios tales como transparencia, igualdad, concurrencia o debido procedimiento previo, pues los derechos de los oferente son estarían protegidos.

**NOVENA.-** Con las reformas que han sufrido las legislaciones de la materia, se ha trabajado en una mejor regulación y protección al principio de seguridad jurídica, pues hay innovaciones como el sistema CompraNet, el cual hace públicas y transparentes las decisiones tomadas en los procedimientos, o el sistema de ofertas subsecuentes de descuentos en el cual se permite realizar una pequeña subasta dentro del procedimiento licitatorio para que se obtenga la mejor oferta en cuanto a precio y calidad, compitiendo al momento con licitadores anónimos para los demás.

Sin embargo, no ha sido suficiente la regulación de los procedimientos licitatorios, pues aún hay fallas en los mismos, como las licitaciones públicas declaradas desiertas, las bases de licitación dirigidas a una persona en particular o la falta de regulación sobre las subcontrataciones por parte de los licitadores, ya que no existen candados en la ley para evitar que un licitador gane la adjudicación del contrato para beneficiar a otro licitador.

Por lo anterior, es necesario que existan mayores regulaciones y actuaciones por parte de las licitantes para que haya un verdadero compromiso de gasto eficiente y no se realicen licitaciones aprovechándose de las necesidades del Estado para beneficiar a proveedores que no cumplirán con lo solicitado.

**DÉCIMA.-** CompraNet es un sistema que ha revolucionado la realización de los procedimientos licitatorios, sin embargo hace falta que exista una mayor regulación, específicamente en los casos que procede su utilización, toda vez que no queda claro la función del mismo en las licitaciones presenciales, por lo que se

debe establecer que en ese tipo de licitaciones sirva exclusivamente para efectos de publicidad y transparencia, pues los licitadores no se encuentran obligados a consultarlo.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Las notificaciones electrónicas que se realicen por medio de CompraNet, en caso que no se emitan las reglas específicas sobre dicho tema, deben realizarse de acuerdo a lo establecido en el artículo 58-N de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo anterior debido a que este tema es de suma importancia por lo que se necesita una regulación específica, toda vez que en caso de que la ley no mencione como se realizarán las mismas, los licitadores quedarían en estado de indefensión.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El procedimiento licitatorio se encuentra conformado por las siguientes etapas: preparación de las bases o pliego de condiciones, publicación de la convocatoria, presentación de ofertas o propuestas, apertura de ofertas, adjudicación y perfeccionamiento o formalización del contrato.

**DÉCIMA TERCERA.-** En la preparación de las bases de licitación o pliego de condiciones se necesita que se incluyan los siguientes puntos:

- Claridad en los términos contractuales/cláusulas que forman parte de las bases de la licitación y con posterioridad del contrato a celebrar.
- Condiciones de pago flexibles.
- Inclusión de condiciones que provoquen una sana competencia entre licitadores.
- Evitar establecer precios fijos y por el contrario incluir precios variables, cuando se realicen bases referentes a contratos que sobrepasarán un ejercicio presupuestal.

- Inclusión de especificaciones de calidad, así como ampliación de los rangos de calidad, siempre que se mantenga una calidad óptima.
- Inclusión de penas convencionales concretas sin que las mismas sean excesivas.
- Evitar la venta de bases de licitación.
- Solicitud desde las bases de licitación, de una garantía de cumplimiento, la cual servirá para asegurar el correcto cumplimiento del contrato.

**DÉCIMA CUARTA.-** La adjudicación del contrato se debe realizar a la mejor propuesta tomando en cuenta criterios de eficiencia, calidad, precio, entre otras, sin adjudicar a la más barata, pues puede darse el caso que ésta no sea la más viable para el Estado.

**DÉCIMA QUINTA.-** Las licitaciones públicas declaradas desiertas, generan que se lleve a cabo un procedimiento de excepción para que el Estado pueda cubrir sus necesidades; sin embargo, debe quedar claro que este caso es una excepción en las cuales se deben utilizar las mismas bases, pliegos y cláusulas del llamado fracasado, ya que de no ser así se desnaturalizaría dicha excepción y se estaría realizando un nuevo procedimiento.

Si no se trabaja en una regulación eficaz y exacta sobre las licitaciones desiertas se puede provocar una importante vulneración al principio de seguridad jurídica, toda vez que se presta para que las autoridades licitantes declaren desiertas las licitaciones para posteriormente adjudicar directamente a algún licitador que ellas elijan, bajo el argumento de que en la licitación llevada a cabo con anterioridad no se presentó una propuesta que fuera suficiente y cumpliera con los requisitos establecidos.

**DÉCIMA SEXTA.-** Los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y las adjudicaciones directas son procedimientos de excepción que se llevan a cabo exclusivamente en los supuestos establecidos en las leyes regulatorias de la materia.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Existen diversos medios de defensa que los particulares pueden utilizar con la finalidad de proteger sus derechos, como son la inconformidad, el recurso de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría general del derecho administrativo: primer curso*; Editorial Porrúa; Doceava Edición; México; 1995.

ASOREY, Rubén; *El principio de seguridad jurídica en el derecho tributario, en Principios tributarios constitucionales*; Tribunal Fiscal de la Federación en coedición con la Universidad de Salamanca; México; 1992.

A.A. V.V.; *Diccionario de derecho procesal*; Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM; Segunda Edición; Editorial Oxford, México; 2000.

BERÇAITZ, Miguel Ángel; *Teoría general de los contratos administrativos*; Segunda Edición, Editorial Desalma; Buenos Aires, Argentina; 1980.

BURGOA, Ignacio; *El juicio de amparo*; Cuadragésima Primera Edición; Editorial Porrúa; México; 2008.

BURGOA Orihuela, Ignacio; *Las garantías individuales*; 7° Edición; Editorial Porrúa; México; 1972.

CASTILLO VELASCO, José María del; *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, t. II; Castillo Velasco e hijos; México, 1875.

CORREA, Isabel; *Manual de licitaciones públicas*; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES; Santiago de Chile; 2002.

DROMI, José Roberto; *La licitación pública*; Cuarta Reimpresión; Editorial Astrea; Buenos Aires, Argentina; 1975.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; *Derecho administrativo* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Editorial McGraw-Hill, México 1997.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge; *Teoría y praxis de la contratación administrativa, El caso del Estado de Guerrero*; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; México; 2004.

FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*; Cuadragésima quinta edición; Editorial Porrúa; México, 1934.

GARCÍA NOVOA, César; *El principio de seguridad en materia tributaria*; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.; Madrid, 2000.

GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco; *Historia de las obras públicas en México*; t. II, Secretaría de Obras Públicas; México, 1973.

LÓPEZ ELÍAS, José Pedro; *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas; México; 1999.

LUCERO ESPINOSA, Manuel; *La licitación pública*; Cuarta Edición; Editorial Porrúa; México; 1993.

LUCERO ESPINOSA, Manuel; *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*; Editorial Porrúa; México; 2011.

ORTEGA Carreón, Carlos Alberto; *Derecho Procesal Fiscal*; Segunda Edición; Editorial Porrúa; México; 2009.

OVALLE FAVELA, José; *Teoría General del Proceso*; Sexta edición; Oxford University Press; México; 2005.

RABASA, Emilio; *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

RAMOS TORRES, Daniel; *Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente y la jurisprudencia*; Escuela Nacional de Administración Pública, S.C.; México; 2004.

RICO ÁLVAREZ, Fausto, GARZA, BANDALA, Patricio; *Teoría general de las obligaciones*; Segunda Edición; Editorial Porrúa, México, 2005.

SAYAGUÉS LASO, Enrique; *La licitación pública*; Reedición de la tesis publicada en 1940; Acali Editorial; Montevideo; 1978.

Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Las garantías de seguridad jurídica*; Segunda Edición, Colección Garantías Individuales, SCJN; México, 2005.

#### **Páginas Web consultadas.**

[http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=licitaci%F3n](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=licitaci%F3n)

<https://compranet.funcionpublica.gob.mx>

<https://sites.google.com/site/webcompranet/informacion-y-ayudas>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/594/19.pdf>

<http://www.didacterion.com/esddl.php>.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11865/manual21.pdf>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>

### **Legislación Consultada.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública.

### **Tesis aisladas y jurisprudenciales consultadas.**

Tesis: P. XXXVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Novena Época, abril de 1998, p. 124.

Tesis I.3o.A.572 A, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octava Época, octubre de 1994, p.318.

Tesis: I.4o.A.586 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, julio de 2007, p. 2653.

Tesis: I.4o.A.587 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, julio de 2007, p. 2652.

Tesis: I.4o.A.588 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Novena Época, Julio de 2007, p. 2651.

Tesis: I.5o.A.11 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Novena Época, febrero de 2007, p. 1763.

Tesis: 2a. CXXXVII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Novena Época, agosto de 2001, p.235.