

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

25

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL PROCEDIMIENTO DE LICITACION PUBLICA SEGUIDO
ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA
DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,
FRENTE A LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR
POR RESOLUCIONES QUE AFECTEN SUS INTERESES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
KAREN EUGENIA MARTINEZ ALCANTARA

ASESOR DE LA TESIS:
MTRO. EMILIO F. PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, quien no ha dejado de estar presente en mi vida. Gracias por permitirme lograr todos mis sueños e ilusiones.

A MI PAPÁ, por ser el soporte principal en mi formación. Gracias por darme tu amor, comprensión, confianza, por que sin tino hubiera podido llegar hasta aquí.

A MI MAMÁ, quien siempre ha estado conmigo, dándome el apoyo y confianza necesarios para continuar hasta el fin.

A MAMÁCHELO, por se la gran base de todo y brindarme todo su amor, fe e ilusión.

A MIS HERMANAS Y MI HERMANO, quienes me han apoyado moralmente para seguir adelante.

AL MTRO. EMILIO PACHECO, por ayudarme a realizar un gran logro en mi vida. Gracias por compartir sus experiencia y conocimientos.

A ISADORA, LARISSA, LOLA,
MAYRA, quienes han estado
conmigo desde el inicio hasta
este gran momento. Gracias
por su compañía, consejos y
sobre todo por la gran y
verdadera amistad que
tenemos.

AL COLEGIO Y
UNIVERSIDAD DEL
TEPEYAC, por ser la
Institución que me brindo una
gran formación profesional y
moral.

A TODOS, aquellos quienes no
nombre, pero que han sido un
gran pilar en mi vida y sobre
todo para alcanzar este logro.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	
1.1 Licitación Pública, Concepto Teórico	2
1.1.1 Concepto Legal	3
1.2 Elementos del concepto teórico de Licitación Pública	4
1.2.1 Los sujetos en el procedimiento de Licitación Pública y sus relaciones jurídicas	6
1.3. Naturaleza Jurídica	9
1.4 Marco Legal	11
1.5 Criterios Jurisprudenciales	41
1.6 Órganos de Competencia en el Procedimiento de Licitación Pública	47
CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	
2.1 Procedimiento, Concepto	51
2.1.1 El procedimiento de Licitación Pública en el Servicio de Administración Tributaria	52

2.2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento de Licitación Pública en el Servicio de Administración Tributaria	67
2.3 Sujetos del Procedimiento de Licitación Pública	69
2.3.1 Marco Aplicable a los Sujetos del Procedimiento de Licitación Pública	74
2.4 La Adjudicación en el Procedimiento de Licitación Pública en el Servicio de Administración Tributaria	85

CAPÍTULO III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA SEGUIDA ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

3.1 Medios de Impugnación, Concepto	94
3.1.1 Clasificación	96
3.1.2 Normatividad Aplicable	103
3.2 El Recurso Administrativo ante el Servicio Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Elementos y Requisitos	112
3.2.1 Casos de Improcedencia y Sobreseimiento	116
3.3. Conflictos en la interposición de los Recursos Administrativos ante el Servicio Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Elementos y Requisitos	116
3.4 La suspensión del acto como medida cautelar en la interposición del Recuso Administrativo El Recurso Administrativo ante el Servicio Administración Tributaria	

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Elementos y Requisitos 129

CAPÍTULO IV. EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA SEGUIDO ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.1 Medios de defensa en particular contra resoluciones en el procedimiento de Licitación Pública seguido ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 134

4.2 El Recurso Administrativo en el procedimiento de Licitación Pública seguido ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 137

4.3 Interposición del Recurso Administrativo derivado del procedimiento de Licitación Pública seguido ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 143

4.4 Propuestas de reforma en el procedimiento de Licitación Pública seguido ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 148

CONCLUSIONES 174

BIBLIOGRAFÍA 179

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación trata al Recurso de Revocación en el procedimiento de Licitación Pública que se contempla en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; esta investigación se da a partir de que la hipótesis consistente en que dicho ordenamiento legal establece una serie de requisitos innecesarios y aún más en que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Contraloría no emite una resolución se entenderá por denegada.

Por ello, y para efecto de probar la hipótesis que sustenta el presente trabajo, en el que se tiene por objetivo general el demostrar que en el procedimiento de Licitación Pública, no se toma en cuenta el Recurso de Revocación como medio de impugnación contra la resolución que se emite y afecta los intereses de los particulares. Y como objetivo específico comprobar que el Recurso de Revocación necesita de una reforma como medio de impugnación ante la resolución que se emita en el procedimiento de Licitación Pública, para que sea utilizado por los particulares y regulado por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Por esto, el problema a resolver es precisamente determinar que tan recurrible y eficaz resulta la interposición del Recurso de Revocación como medio de defensa de los intereses de los particulares.

Por lo tanto la investigación se ha dividido en cuatro capítulos en el que el Primero se titula La Licitación Pública en el marco del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se aborda principalmente lo que es la licitación, sus elementos así como el marco legal que la rige y que órganos son competentes en dicho procedimiento, sin dejar a un lado los criterios jurisprudenciales que hacen alusión a la misma y es cuando el Estado requiere de ejecutar obras de interés colectivo o de utilidad general, así como para obtener los materiales o los medios necesarios para el funcionamiento de los cometidos a su cargo, el vender o celebrar el arrendamiento de inmuebles, y realizar servicios, se impone por ley, salvo excepciones expresas, la exigencia de llevar a cabo el procedimiento de Licitación.

En el intento del orden jurídico de regular a la Licitación Pública, así como el procedimiento adecuado y necesario para la obtención de tales objetivos siempre y cuando el Estado quiera servirse de la actividad de los particulares, prestada en forma voluntaria y por lo mismo el Segundo Capítulo titulado Procedimiento de Licitación Pública en el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hace referencia a todo el procedimiento que se sigue en la Licitación Pública desde la convocatoria hasta la adjudicación.

La administración pública, que es el titular del principio de la función administrativa del poder público debe tener como

objetivo principal la relación de los intereses de la colectividad por lo que el Tercer Capítulo se titula Recursos Administrativos en contra de resoluciones emitidas en el procedimiento de Licitación Pública seguida ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde las necesidades públicas nacidas de las mismas exigencias de la vida común, se satisfacen directamente a través de esta función administrativa que es permanente e indispensable en la vida del estado.

Así es como el poder público desarrolla sus funciones, en particular la de la administración pública; mediante ella entra en relación con los particulares, por medio de un acto en que se impone su poder, en ocasiones, hasta en contra de las voluntades de los mismos, o actúa en acuerdo con los propios ciudadanos, cuando las circunstancias propicien la cooperación por parte de los administrados.

Y es por eso que en este capítulo se tratan a los medios de impugnación su clasificación, el recurso administrativo empleado en el Servicio de Administración Tributaria así como los casos en que no es válida su procedencia y por lo tanto se da el sobreseimiento.

Finalmente el Cuarto Capítulo se titula El Recurso de Revocación en el Procedimiento de Licitación Pública ante el Servicio de Administración Tributaria, en el que ya nos referimos

específicamente al Recurso Administrativo de Revocación como medio de defensa, esta acción debe presentarse conforme a los principios constitucionales de la eficiencia y la equidad y será así, máxime en el Estado disciplinado por las reglas del derecho, la justicia, la moral y el interés general. La función administrativa debe procurar realmente un objetivo imparcial y justo, ya que su finalidad, establecida en valores esenciales de la normatividad de la Constitución Política; así mismo realizamos propuestas en la que la suscrita considera necesarias para la reforma de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, recordando así que nuestra investigación es de carácter documental de ahí la cita de opiniones diversas de los estudiosos del tema investigado.

CAPÍTULO I
LA LICITACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO
DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

1.1 LICITACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO DOCTRINARIO

El punto estudio, advierto, es escaso en su literatura jurídica, en su búsqueda hemos encontrado un sin número de obras, pero sin embargo omiten proporcionar concepto alguno, no obstante esto, la Real Academia Española, define a la Licitación señalando "Acción y efecto de licitar, significa, ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda"¹. De acuerdo a su sentido gramatical, estimó que la licitación es restringida. En cuanto a su definición, toda vez que desde el punto de vista jurídico "Licitación Pública comprende un procedimiento en el cual pueden estar ausentes los ofrecimientos, pero siempre habrá la posibilidad a la concurrencia de ofertas, puede también resultar desierta, caso en el cual se acudiría a una segunda vuelta en términos de lo que establece la ley reglamentaria"².

En este orden hacemos resaltar el hecho de que nuestra teoría respecto a la licitación, esta consagrada por tratadistas preocupados en analizar este difícil concepto, lo difícil radica no en su esencia, si no más bien considero, en la literatura que al respecto se ha escrito, por ello estimo prudente adherirme al

¹ Diccionario de la Real Academia Española p.705

² María Díez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, p. 340

pensamiento citado con anterioridad que vale por muchas veces como un verdadero concepto teórico de la figura Licitación.

Haciendo un poco de historia, nos referiremos a lo que establecía la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, en donde existían muchas disposiciones que evidenciaban la intención de organizar una buena administración y por lo mismo la tenía que haber sobre contratos administrativos.

Así mismo, entre otras disposiciones, se encuentran las que prohibían a ciertos funcionarios contratar en determinadas circunstancias; como: las que obligaban a verificar los precios, a presenciar el recibo, a dar publicidad a las compras etcétera.

Actualmente rige a la Licitación Pública la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y en base a lo que establece está ley, la licitación "es hoy una de las formas de garantía del interés público menos discutida por lo que aprobada su eficacia, casi todas las entidades federativas y dependencias tienen en su legislación reglamentaría a la licitación pública"³

1.1.1 CONCEPTO LEGAL

Si bien es cierto, que la licitación carece de un concepto doctrinario determinado; podemos señalar satisfactoriamente

³ Manual del Instituto Nacional de Administración Pública, p-78

que, legalmente no ocurre así, pues tenemos como base a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas la cual señala en su Título III, Capítulo I artículo 28, que:

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

A. Por Licitación Pública

B. Por invitación restringida, la que comprenderá:

I. La invitación cuando menos de tres proveedores o contratistas, según sea el caso, y

II. La adjudicación directa.

Por todo esto, desde un criterio legal, se considera que la licitación es "un conjunto de actos, una sucesión de actuaciones administrativas, que pueden constituir etapas que van desde la autorización para licitar hasta la adjudicación; luego entonces, la licitación es un procedimiento previo al contrato y lo realiza la administración pública frente a una necesidad y se satisface mediante una relación jurídica contractual."⁴

1.2 ELEMENTOS DEL CONCEPTO DOCTRINARIO DE LICITACIÓN PÚBLICA

Conceptualizada desde el punto de vista doctrinal y legal, la

⁴ Del Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, p- 150

licitación pública, posee una serie de elementos, entendiendo desde luego por elemento: "una pieza que forma parte de un todo, la base para hacer algo"⁵

Son, elementos conceptuales y doctrinarios de la licitación pública, los siguientes:

1. Naturaleza Jurídica: Las entidades o dependencias presentan sus necesidades; satisfaciéndose cuando se da la adjudicación del contrato respectivo, a quien presentó la mejor propuesta u oferta. Esto en virtud de que la licitación pública, es el procedimiento que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.

2. Concurrencia: Es el interés que tienen los sujetos de participar en una Licitación Pública. Siendo, en este momento, que la voluntad desempeña un papel muy importante, entendiéndola, como "la exteriorización, la materialización de un acto jurídico"⁶. Por que en este estudio, la voluntad es un elemento de fondo, es esencial, ya que todo acto administrativo, se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular investido de las funciones del órgano y la parte a quien va dirigida, sin que esté viciada en alguna forma. Ya que en este procedimiento de Licitación, se tiene como objetivo escoger a la persona física o jurídica, con la cual la

⁵ Ídem, p.174

⁶ Fernández de Velasco, El Acto Administrativo, p-105

administración pública habrá de celebrar un contrato determinado.

3. Fin: Es la relación contractual, la selección que se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la administración pública en la que evidentemente intervienen el objeto, el motivo y la formalidad.

1.2.1 LOS SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA Y SUS RELACIONES JURÍDICAS

Evidentemente, toda relación jurídica regulada por el derecho administrativo debe tener, como uno de sus sujetos, a la administración pública; la otra parte de la relación puede ser una persona privada.

En este caso, la licitación pública es un procedimiento encuadrado en el derecho administrativo, que puede dar lugar a la formación de un contrato administrativo que celebra un ente de la administración y un particular, llamado contratante.

La administración pública no siempre puede elegir libremente a su contratante. Por lo que es muy común que el orden jurídico positivo la constriña a efectuar dicha elección observando o respetando ciertas normas; que, de inicio, el órgano administrativo que contrata debe ser competente. Ya que cuando actúa centralizada o paraestatalmente, debe la

administración iniciar la relación jurídica, con el procedimiento licitatorio y, por ende, concluir, con la celebración del contrato.

Así tenemos, como sujetos:

1. "EL LICITADOR: Es la persona que licita, la que ofrece la postura u ofertas para la realización de una obra o para la prestación de un servicio. Este licitador no solamente son personas físicas o naturales, sino también personas morales o jurídicas, sean éstas privadas o públicas.

2. "LA DEPENDENCIA O ENTIDAD CONVOCANTE: Se le conoce como el órgano licitante, de quien parte la acción o movimiento, o sea el que llama a la licitación por medio de un Comité de Adquisiciones. en este caso son:

Las unidades administrativas de la Presidencia de la

- a) República;
- b) Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
- c) Las procuradurías generales de la República, y de Justicia del D.F.;
- d) El gobierno del Distrito Federal;
- e) Los organismos descentralizados; y
- f) Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados

entidades paraestatales”⁷.

La relación jurídica existente entre estas dos partes, será conforme a derecho y no contraria al bien común. Iniciándose, como ya se había mencionado de la siguiente manera:

a) “Un control, es decir, la realización de una planeación, programación y presupuestación, por parte de la dependencia o entidad, que lo hará del conocimiento al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios interno.

b) “El Comité determinará; el presupuesto con que cuenta para cubrir el servicio u obra solicitada, si requiere o no de licitación pública. Si no requiere de licitación pública, sólo se pedirá una solicitud de cotización a posibles proveedores. Pero si se requiere de licitación, se va a determinar: que tipo de licitación se requiere, para así formular las bases y publicar la convocatoria.

c) “Se celebrará el acto de apertura de propuestas en donde estarán presentes el licitador, los representantes del Comité y un representante de la Contraloría Interna de la dependencia que requiera el servicio u obra.

d) “Se realizará la evaluación de las ofertas, para analizar cual es la que más conviene.

⁷ Manual del Instituto de la Administración Pública P-80

e) "Se dará el fallo adjudicatorio y,

f) "Finalizará con la firma del contrato, que llevará implícito la entrega de los bienes o realización de la obra y así como el pago al proveedor ganador.

El hecho que la licitación determina la oferta más ventajosa, de donde surge la vinculación contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de adjudicación."⁸

1.3 NATURALEZA JURÍDICA

"En cuanto a la naturaleza jurídica de la licitación, encontramos que pertenece al Derecho Administrativo como rama del Derecho Público, y que por lo mismo tiene una serie de divergencias, siendo la primera de ellas la que considera a la licitación como una figura del derecho financiero, las otras dos concuerdan en cuanto a su inclusión en el derecho administrativo. Pero, mientras una la considera como acto condicionado, la otra la clasifica como procedimiento administrativo."⁹

En México, las dependencias y entidades tienen una clara distinción de lo que es el derecho financiero y el derecho administrativo, por lo que la licitación "es un instituto de derecho

⁸ Idem, p.81

⁹ López Elías, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, p- 45

administrativo cuyo resultado jurídico, no es una alteración patrimonial o financiera, sino pura y simplemente, es la elección de un contratante y por la administración. Se trata, por lo tanto, de algo precedente y preparatorio de un contrato"¹⁰.

"Ahora bien, como fase preliminar a una manifestación de la voluntad de la administración pública, o más propiamente como medio técnico-jurídico de la voluntad de la administración, claro está que la licitación solamente puede ser regida por el derecho administrativo y se encuentra dentro de este derecho administrativo no como un acto condición, no sólo porque su objeto no es el del acto condición, sino incluso y simplemente porque no es un acto y sí una serie de actos interligados y destinados a la producción de un único resultado jurídico.

O sea, la licitación encuadra en el concepto de procedimiento administrativo, pues exige sucesivas manifestaciones de voluntad, cada una expresada exactamente en las fases autónomas que anteceden el acto jurídico final al que se unen".¹¹

En tal virtud con la licitación, la Administración Pública no hace ninguna propuesta, sino que las recibe de los licitadores, razón por la cual Bercaitz señala que "de la naturaleza jurídica

¹⁰ Supra, p.46

¹¹ Infra, p.46

de la licitación se derivan dos consecuencias:

1. "Quien se presenta y formula una oferta, debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a su mantenimiento durante el plazo que aquél establezca a las normas que lo rijan; y

2. "La Administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna de su parte."¹²

Por lo que definitivamente, se trata de la vigencia del principio de legalidad, pero como, la competencia de los órganos administrativos es adjudicada por la Ley, le otorga positivamente una porción funcional, cuyo ejercicio debe hacerse de manera determinada y no se encuentra limitada.

Como aspectos importantes en la naturaleza jurídica de la licitación pública, se ubican los siguientes: a) Que la propia institución no se confunde con un contrato, sino que es preliminar al contrato. b) Que la adjudicación es otorgada por el agente público, competente y, c) La licitación determina la oferta más ventajosa, para finalizar con la resolución de adjudicación.

1.4 MARCO LEGAL

¹² Barcatiz. Teoría General de los Contratos Administrativos, p-322

El derecho administrativo se encuentra regulado por un sin número de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes, ente otros más; muchas veces, esta constelación jurídica no es idónea a mi modo de ver, ya que no existe una perspectiva lógica y racional, que englobe todas las materias como es el caso de la Licitación Pública.

Es sabido que la Licitación Pública es regulada por el máximo ordenamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, que por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación se reformó, para quedar hasta hoy como sigue:

ART. 134. - Los recursos económicos de que disponga 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.

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 pertinentes¹³.

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.

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

La ley reglamentaria del precepto transcrito es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, ordenamiento vigente a partir del 1 de enero de 1994, fecha significativa porque trae aparejado el inicio de la vigencia del Tratado de Libre Comercio, que celebró México con Estados Unidos y Canadá.

Desde el punto de vista de su estructura, la Ley contiene 99 artículos, y se encuentra dividida en seis Títulos, de los cuales cuatro contienen un Capítulo único, uno más tienen

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134

cuatro Capítulos y el último Título tiene dos Capítulos, cuenta además con cuatro artículos transitorios.

En cuanto a su contenido general, la Ley agrupa a la planeación, la programación, la presupuestación, el gasto, la ejecución, la conservación, el mantenimiento y el control de las adquisiciones, así como el arrendamiento de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, tanto de obra pública como de los servicios relacionados con la misma.

Contiene un artículo de definiciones, dentro de las cuales resalta la de "tratados"; término al que alude en varias disposiciones. Se otorga la facultad de interpretar la Ley a "efectos administrativos" a tres secretarías de Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, que son: Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y Comercio y Fomento Industrial. Para las controversias que se susciten con motivo de la ejecución de dicha Ley se dejan a cargo de los tribunales federales. Existiendo la posibilidad bajo ciertas condiciones, de incluir en los contratos, la cláusula arbitral. Se establece además, la obligatoriedad de establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en las dependencias y entidades, así como de acuerdo al volumen e importancia, establecer en los mismo entes, comisiones consultivas mixtas de abastecimiento; es importante resaltar que no existe la obligatoriedad para la contratación de obra pública,

de contar con estos órganos; así como hay obligatoriedad de publicar las convocatorias para licitaciones públicas y al licitador ganador, en una sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

El establecimiento del plazo para el pago a proveedores de bienes y servicios (20 días naturales) y a contratistas de obras públicas (30 días naturales), como obligación a cargo de las dependencias y entidades. Así mismo se establece la figura de pago de gastos financieros, por parte de la administración a los particulares, por incumplimiento de aquella en los pagos normales que deba realizar. Se señala con detalle, las excepciones de la licitación pública y finalmente se establecen dos recursos administrativos: el de revisión y revocación. En lo referente al contenido de los artículos transitorios, nos señal la entrada en vigor de está ley, que fue el 1 de enero de 1994, de las disposiciones relacionadas con esta materia que se seguirán aplicando en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones y de la publicación de las convocatorias en el Diario Oficial de la Federación y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien. a partir del 1 de enero de 1995.

Detallando, la licitación pública, esta se encuentra regulada, en los artículos de la Ley de Adquisiciones y Obras públicas, siguientes:

ART. 30. - Las adquisiciones, arrendamientos y servicios así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley.

ART. 31. - Las licitaciones públicas podrán ser:

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante reglas de carácter general establecerá los casos en que no será exigible el porcentaje mencionado, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de integración nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Contraloría, o

II. Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana, como extranjeras y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

B. Tratándose de obras públicas: nacionales, cuando

únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana; o internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjeras.

Solamente se realizarán licitaciones de carácter internacional, cuando ello resulte obligatorio conforme a lo establecido en Tratados; cuando previa, investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad de proveedores nacionales o los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra que se trate; cuando sea conveniente en términos de precio; o bien, cuando ello sea obligatorio en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Podrá negarse la participación de proveedores o contratistas extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un Tratado o ese país no conceda un trato recíproco a los proveedores o contratistas o a los bienes y servicios mexicanos.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría determinará los casos en que las licitaciones serán de carácter nacional en razón de las reservas, medidas de transición y otros supuestos establecidos en los Tratados.

más bienes, servicios u obras, se publicarán, simultáneamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación, en un diario de circulación nacional, y en un diario de la entidad federativa donde haya de ser utilizado el bien, prestado el servicio o ejecutada la obra, y contendrán:

I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases, implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por su publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen; los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación

III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, y

IV. La indicación de si la licitación es nacional o internacional; si se realizará bajo la cobertura de algún Tratado, y el idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones.

A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Además contendrán:

I. La descripción general, cantidad y unidad de medida

I. La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación así como la correspondiente a, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;

II. Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago, y

III. En caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción de compra.

B. En materia de obra pública, además contendrán:

I. La descripción general de la obra y el lugar donde se llevará a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de la obra;

II. Fecha estimada de inicio y terminación de los trabajos.

III. La experiencia o capacidad técnica y financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características de la obra, y demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados;

IV. La información sobre los porcentajes a otorgar por concepto de anticipos, y

V. Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato.

ART. 33. - Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se podrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de

presentación y apertura de proposiciones, y contendrán, como mínimo lo siguiente:

I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;

III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;

IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las proposiciones;

V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores o contratistas, podrán ser negociadas, y

VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes.

servicios, además contendrán:

I. Descripción completa de los bienes o servicios; información específica sobre el mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; especificaciones y normas que, en su caso, sean aplicables; dibujos; cantidades; muestras; pruebas que se realizarán y, de ser posible, método para ejecutarlas; periodo de garantía y, en su caso otras opciones adicionales de cotización;

II. Plazo, lugar y condiciones de entrega;

III. Requisitos que deberán cumplir con quienes deseen participar;

IV. Condiciones de precio y pago;

V. La indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;

VI. La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación, o bien, de cada partida o concepto de los mismos, serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo a que se refiere el artículo 49, en cuyo caso deberá precisarse el número de fuentes de abastecimiento requeridas, los porcentajes que se asignarán a cada una, y el porcentaje diferencial en precio que se considerará;

VII. En el caso de los contratos abiertos, la información

que corresponda del artículo 48;

VIII. Señalamiento de que será causa de descalificación la comprobación de que algún proveedor ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes y servicios;

IX. Penas convencionales por atraso en las entregas;

X. Instrucciones para elaborar y entregar las proposiciones y garantías, y

XI. La indicación de que, en los casos de licitación internacional en que el convocante determine que los pagos se harán en moneda extranjera, los proveedores, exclusivamente para fines de comparación, podrán presentar la parte del contenido importado de sus proposiciones, en la moneda extranjera que determine la convocante, pero el pago se efectuará en moneda nacional al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haga el pago de los bienes;

B. En materia de obra pública, además contendrán:

I. Proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran para preparar la proposición, normas de calidad de los materiales y especificaciones de construcción aplicables; catálogo de conceptos de trabajo, de los cuales deberán presentar análisis y relación de los costos básicos de materiales, mano de obra y maquinaria de construcción que intervienen en los análisis anteriores;

II. Relación de materiales y equipo de instalación permanente, que en su caso, proporcione la convocante;

III. Origen de los fondos para realizar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio, en el caso de obras que rebasen un ejercicio presupuestal;

IV. Experiencia, capacidad técnica y financiera y demás requisitos que deberán cumplir con los interesados;

V. Forma y términos de pago de los trabajos objeto del contrato;

VI. Datos sobre las garantías de seriedad en la proposición, porcentajes, forma y términos del o los anticipos que se concedan; y, procedimiento de ajuste de costos;

VII. Lugar, fecha y hora para la visita al sitio de relación de los trabajos, la que se deberá llevar a cabo dentro de un plazo no menor de diez días naturales contados a partir de la publicación de la convocatoria, ni menor de siete días naturales anteriores a la fecha y mejora del acto de presentación y apertura de proposiciones;

VIII. Información específica sobre las partes de la obra que podrán subcontratarse;

IX. Cuando proceda, registro actualizado en la Cámara que le corresponda;

X. Fecha de inicio de los trabajos y fecha estimada de terminación;

XI. Modelo del contrato, y

XII. Condiciones de precio y, tratándose de contratos celebrados a precio alzado, las condiciones de pago.

Tanto en licitaciones nacionales como internacionales, los requisitos y condiciones que contengan las bases de la licitación, deberán ser los mismos para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega; plazos para la ejecución de los trabajos; normalización; forma y plazo de pago; penas convencionales; anticipos, y garantías.

Tratándose de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiada con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, los requisitos para la licitación serán establecidos por la Secretaría.

En el ejercicio de sus atribuciones, la Contraloría podrá intervenir en cualquier acto que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de esta ley. Si la Contraloría determina la cancelación del proceso de adjudicación, la dependencia o entidad reembolsará a los participantes los gastos no recuperables en que hayan incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la operación correspondiente.

ART. 34. - Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria y las bases de la licitación tendrá derecho a presentar su proposición. Para tal efecto, las dependencias y entidades no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos por esta ley. Asimismo, proporcionarán a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, a fin de evitar favorecer a algún participante.

El plazo para la presentación y apertura de las proposiciones no podrán ser inferior a cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, salvo que, por razones de urgencia justificadas y siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participante, no pueda observarse dicho plazo, en cuyo caso éste no podrá ser menor a diez días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria. En materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la reducción del plazo será autorizada por el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En las licitaciones nacionales de adquisiciones, arrendamientos y servicios 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.

ART. 35. - Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes, podrán modificar los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación, cuando menos con siete días naturales de anticipación a la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones siempre que:

1. Tratándose de la convocatoria, las modificaciones se hagan del conocimiento de los interesados a través de los mismos medios utilizados para su publicación, y

II. En el caso de las bases de la licitación, se publique un aviso a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que se refiere el artículo 32, a fin de que los interesados concurren, en su caso, ante la propia dependencia o entidad para conocer, de manera específica, la o las modificaciones respectivas.

No será necesario hacer la publicación del aviso a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones, siempre que, a más tardar en el plazo señalado en este artículo, se entregue copia del acta respectiva a cada uno de los participantes que hayan adquirido las bases de la correspondiente licitación.

Las modificaciones de que trata este artículo no podrán consistir en la sustitución o variación sustancial de los bienes, obras o servicios convocados originalmente, o bien, en la adición de otros distintos.

ART. 36. - En las licitaciones públicas, la entrega de proposiciones se hará por escrito, mediante dos sobre cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica, incluyendo en esta última la garantía de seriedad de las ofertas.

ART. 37. - Las dependencias y entidades, a través de la sección especializada del Diario Oficial de la Federación a que

se refiere el artículo 32, harán del conocimiento general la identidad del participante ganador de cada licitación pública. Esta publicación contendrá los requisitos que determine la Secretaría.

ART. 38. - Quienes participen en las licitaciones o celebren los contratos a que se refiere esta ley, deberán garantizar:

I. La seriedad de las proposiciones en los procedimientos de licitación pública. La convocante conservará en custodia las garantías de que se trate hasta la fecha del fallo, en que serán devueltas a los licitantes salvo la de aquel a quien se hubiere adjudicado el contrato, la que se retendrá hasta el momento en que el proveedor contratista constituya la garantía de cumplimiento del contrato correspondiente;

II. Los anticipos que, en su caso, reciban. Esta garantía deberá constituirse por la totalidad del monto del anticipo;

III. El cumplimiento de los contratos.

Para los efectos de las fracciones I y III, los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse a su favor.

Cuando las dependencias y entidades celebren contratos en los casos señalados en los artículos 81, fracción V del inciso A y III del inciso B; y 82, bajo su responsabilidad, podrán exceptuar al proveedor o contratista, según corresponda, de presentar la

garantía de cumplimiento del contrato respectivo.

Tratándose de obra pública, las garantías previstas en las fracciones II y III de este artículo, deberán presentarse dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que el contratista reciba copia del fallo de adjudicación; y el o los anticipos correspondientes se entregarán, a más tardar, dentro de quince días naturales siguientes a la presentación de la garantía.

ART. 39. - Las garantías que deban otorgarse conforme a esta ley, se constituirán en favor de:

I. La Tesorería de la Federación, por actos o contratos que se celebren con las dependencias a que se refieren las fracciones I y II del artículo 1º. (Unidades administrativas de la Presidencia de la República y las secretarías de Estado y departamentos administrativos), y con la Procuraduría General de la República.

II. La Tesorería del Distrito Federal, por actos o contratos que se celebren con el gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

III. Las entidades, cuando los actos o contratos de celebren con ellas, y

IV. Las Tesorerías cuando los Estados y Municipios, en los casos de los contratos a que se refiere el artículo 6 (bienes de dominio privado).

ART. 40. - Las dependencias y entidades podrán rescindir

administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratistas.

Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando ocurran razones de interés general.

ART. 41. - Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta ley, con las personas físicas o morales siguientes:

I. Aquellas en que el servidor público que intervenga en cualquier forma en la adjudicación del contrato tenga interés personal, familiar o de negocios; incluyendo aquellas de las que puedan 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;

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 Contraloría conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

III. Aquellos proveedores o contratistas, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente un contrato, en más de una ocasión, dentro de un lapso de dos años calendario contando a partir de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante durante dos años calendario contados a partir de la fecha de rescisión del segundo contrato;

IV. Los proveedores y contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior respecto de dos o más dependencias o entidades, durante un año calendario contado a partir de la fecha en que la Secretaría haga del conocimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

V. Las que no hubieren cumplido sus obligaciones contractuales respecto de las materias de esta ley, por causas imputables a ellas y que, como consecuencia de ello, haya sido perjudicado gravemente la dependencia o entidad respectiva,

VI. Aquellas que hubieren proporcionado información que resulte falsa, o que haya actuado con dolo o mala fe, en algún proceso para la adjudicación de un contrato, en su celebración, durante su vigencia o bien en la presentación o desahogo de una inconformidad;

VII. Las que, en virtud de la información con que cuente la Contraloría, hayan celebrado contratos en contravención a lo dispuesto por esta ley,

VIII. Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto al cumplimiento de otro u otros contratos y hayan afectado con ello a la dependencia o entidad convocante;

IX. Aquellas a las que se les declare en estado de quiebra o, en su caso, sujetas a concurso de acreedores;

X. Respecto de las adquisiciones y arrendamientos, así como para la ejecución de la obra pública correspondiente, las que realicen o vayan a realizar por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, trabajos de coordinación, supervisión y control de obra e instalaciones, laboratorios de análisis y control de calidad, laboratorio de mecánica de suelos y de resistencia de materiales y radiografías industriales, preparación de especificaciones de construcción, presupuesto o la elaboración de cualquier otro documento para la licitación de la adjudicación del contrato de la misma obra,

XI. Las que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, elaboren dictámenes, peritajes y avalúos, cuando se requiera dirimir controversias entre tales personas y la dependencia o entidad, y

XII. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de ley.

ART. 42. - El Presidente de la República podrá autorizar la contratación directa de adquisiciones, arrendamientos y

servicios, así como de obra pública, incluido el gasto correspondiente, y establecerá los medios de control que estime pertinentes, cuando se realice con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para salvaguardar la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar su seguridad interior.

ART. 43. - En los procedimientos para la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados.

ART. 44. - Las dependencias o entidades no podrán financiar a proveedores la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, cuando éstos vayan a ser objeto de contratación por parte de las propias entidades o dependencias, salvo que, de manera excepcional y por tratarse de proyectos de infraestructura, se obtenga la autorización previa y específica de la Secretaría y de la Contraloría. No se considerará como operación de financiamiento, el otorgamiento de anticipos, los cuales en todo caso, deberán garantizarse en los términos del artículo 38.

ART. 45. - El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa, los licitantes entregaran sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable, se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad, transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

II. Los participantes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma fecha, los sobres que las contengan serán firmados por los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes, y quedaran en custodia de ésta, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. En su caso, durante este periodo, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas.

III. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos.

IV. En caso de que el fallo de la licitación no se realice en la misma fecha, dos proveedores, por lo menos y los servidores públicos de la convocante presentes, firmarán las proposiciones económicas aceptadas. La dependencia o entidad señalará fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el que deberá quedar comprendido dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

V. En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar por escrito el fallo de la licitación a cada uno de los licitantes.

VI. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; así mismo, se levantará el acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma. El fallo de la licitación, de ser el caso, se hará constar en el acta a que se refiere la fracción siguiente, y

VII. La dependencia o entidad levantará acta de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones, en

la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por los participantes y se le entregará copia de la misma.

ART. 46. - Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones; el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los

términos el artículo 95."¹⁴

Dentro de la legislación mexicana existen diversos ordenamientos que, directa o indirectamente, tienen relación con la licitación pública; entre las más importantes tenemos:

1. Ley General de Bienes Nacionales: Dicha Ley en cierto modo, también es reglamentaria del artículo 134 Constitucional en su parte relativa a las enajenaciones de bienes; así pues, el artículo 62 señala: "La enajenación de bienes (inmuebles) con el fin de aplicar su importe a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos de la Federación, en el caso previsto en la fracción III del artículo 58 (enajenación a título oneroso), se hará en subasta pública". Lo anterior, es con relación a los bienes inmuebles y en cuanto a las ventas de bienes muebles expresa, en su artículo 79: "Corresponde a las dependencias del gobierno federal la enajenación de los bienes muebles de propiedad federal que figuren en sus respectivos inventarios y que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando en el mismo. Salvo en los casos comprendidos en el párrafo siguiente, la enajenación se hará mediante licitación pública.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

¹⁴ Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, artículos 30-46

público, en vigor desde 1982, bajo un proyecto "moralizador" en la administración pública, la cual estableció obligaciones del servidor público (artículo 46), algunas de ellas relativas a la contratación de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y obra pública (fracción XXIII); dando lugar su inobservancia a sanciones de carácter administrativo (artículo 53) o de tipo penal (artículo 217 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal).

3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta Ley contempla el gasto público federal relativo a gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, de los tres poderes de la Unión; asimismo contempla, tanto en su articulado, como en su Reglamento, diversas disposiciones referentes al otorgamiento de garantías en favor de la administración pública.

4. Ley del Banco de México. Creado este Banco, como un ente autónomo en 1993, estableció su norma de creación (artículo 46, fracción XII) facultades especiales, para dictar sus propias reglas relativas a la contratación de adquisiciones, enajenaciones de bienes muebles, arrendamientos de todo tipo de bienes, obra "inmobiliaria", así como los servicios de cualquier naturaleza, siempre y cuando se sujeten a los criterios del artículo 134 Constitucional. Asimismo, señala casos de

excepción a sus licitaciones públicas (artículo 57).

5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y el Código Federal de Procedimientos Civiles, que son normas supletorias de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (artículo 13).

6. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta Ley, del 4 de agosto de 1994, contempla los procedimientos administrativos y sus formas de resolución e impugnación.

7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Señala las facultades que tendrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los órganos dependientes de ella.

8. Código Fiscal de la Federación: Se refiere al Procedimiento Administrativo que se tiene que seguir ante el Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 116 y 117)

9. Ley del Servicio de Administración Tributaria: Es la que nos señala, el objeto de este órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 5), y las atribuciones de cada sección que conforman la Administración Tributaria (artículo 7).

Si bien es cierto que, dando mayor relevancia al mandato

constitucional señalado en el artículo 133, de que los tratados, en arreglo a la Constitución, son parte de la Ley Suprema de toda la Unión, el Congreso de la Unión, tuvo que expedir el 2 de enero de 1992 la Ley sobre la Celebración de Tratados. Así el gobierno mexicano ha celebrado en los últimos años, una serie de tratados, de los cuales el más importante sin duda es el del Libre Comercio de América del Norte, firmado con los Estados Unidos y Canadá, que incluyó un capítulo relativo a las “compras del sector público”, y por supuesto, maneja la figura de la “licitación pública”, teniendo como características principales:

- Las compras de sector público incluyen las compras de bienes, las compras de servicios (prestación de servicios) y los servicios de construcción (obra pública), que realicen las dependencias de los gobiernos federales o estatales, de alguno de los países firmantes.
- Se establecen tres procedimientos de licitación: 1)licitación abierta; 2)licitación selectiva y 3)licitación restringida; lo anterior, estrictamente hablando, no coincide con el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; ya que la licitación abierta se equipara a la licitación pública; la licitación selectiva a la invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas y la licitación restringida a al adjudicación directa.
- Las convocatorias para las licitaciones abiertas y las selectivas, tienen que ser publicadas en los principales diarios de circulación nacional o en el Diario Oficial de la Federación.

- Se establece el término de "contratos recurrentes", sin definirse cuáles son éstos.
- Se señalan los requisitos de las bases de las licitaciones.
- Se mencionan las características de la presentación, recepción y apertura de ofertas.
- Se permite la presentación de ofertas transmitidas por telex, telegrama, telefacsímil u otros medios de transmisión electrónica.
- Publicación del fallo en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo máximo de 72 días, a partir de la adjudicación.
- Establece procedimientos de impugnación en las licitaciones.
- En el artículo 1019 del Tratado, se establece que cada país publicará sin demora cualquier ley, reglamentación, jurisprudencia, resolución administrativa de aplicación general y cualquier procedimiento, incluso las cláusulas contractuales modelo, relativas a las compras del sector público.
- El anexo 10101.1, señala en su sección A, que México se esforzará por establecer una publicación especializada para los propósitos de las convocatorias de compras. Así pues, el artículo cuarto transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala que las convocatorias, a partir del 1 de enero de 1995, serán publicadas, exclusivamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

1.5 CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

En materia de interpretación judicial de la Suprema Corte y de los Tribunales de Justicia de la Federación, en general, casi no han existido comentarios, sobre la licitación pública o sobre los contratos administrativos

Por lo que de acuerdo a la Jurisprudencia Mexicana, encontramos, la jurisprudencia de "Licitación Pública. el cumplimiento de sus bases es requisito indispensable para analizar las ofertas y adjudicar el contrato respectivo", que a la letra dice:

"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.

a) Concurrencia, es la participación de los 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 detalle 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

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 incondicional, 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

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.”¹⁵

1.6 ORGANOS DE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA

El procedimiento de Licitación Pública, se lleva ante, él:

1. Comité de Adquisiciones: se le conoce también como el órgano licitante, deberá ser establecido por las Dependencias, Órganos Descentralizados y Entidades, teniendo como función: revisar los programas y presupuestos, dictaminar la procedencia de las Licitaciones Publicas y de sus excepciones, proponer políticas internas, bases y lineamientos, analizar trimestralmente el informe de casos de Licitaciones Públicas y las excepciones, analizar, cuando se le solicite los dictámenes y fallos para otorgar, elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del Comité y coadyuvar en el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

¹⁵ TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1283/94. EMACO, S.A. DE C.V.. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario:- Jacinto Juárez Rosas. SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA EPOCA. TOMO XIV. OCTUBRE 1994. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 318. No. Doc. E0008A002801. 8a EPOCA, ADMINISTRATIVO. 3o TRIBUNAL COLEGIADO DEL 1o CIRCUITO.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Por lo que forma parte, el Comité de Adquisiciones de los órganos competentes ante los cuales se lleva a cabo el procedimiento de licitación pública, siendo estos, los que la ley les otorga la facultad de interpretar la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, a efectos administrativos, comprendiendo por esto que todo acto que se realice será bajo la supervisión de las siguientes Secretarías:

a) Contraloría. Dictará las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (Artículo 8).

b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público: que forma parte de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento que tiene como objetivo fortalecer comunicación con la industria, realizaran una simplificación interna, difundirán y fomentaran estímulos y financiamientos en la producción de bienes y elaboraran así como también deberán aprobar el Manual de Integración y Funcionamiento de la Comisión, (Artículo. 25) y

c) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: que determinará los bienes y servicios de uso generalizado que en

forma consolidada puedan adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades, ya sea de manera conjunta o separada, con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo (artículo. 26.

Una vez establecido lo anterior, se procede hacerlo del conocimiento del Departamento de Recursos Materiales de la entidad o dependencia convocante para que inicien lo subsecuente como es: la elaboración de bases, invitar a los interesados, la recepción de propuestas, la apertura de las mismas, la emisión del fallo, la adjudicación y la firma del contrato; todo esto se debe hacer en presencia del Jefe del departamento de Recursos Materiales o de sus representantes, del representante de la Contraloría y de los invitados a la Licitación Pública o sus representantes.

CAPITULO II.
PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA
EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2.1 PROCEDIMIENTO, CONCEPTO

Desde un punto de vista meramente gramatical, cuando es utilizada la expresión "proceso" se atiende necesariamente a "una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común, que por su propia naturaleza, es enteramente dinámico".¹⁶

En ocasiones, se ha utilizado el vocablo "proceso" como sinónimo de "procedimiento"; pero no hay sinonimia entre ambas expresiones puesto que el proceso es "el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial"¹⁷ y el procedimiento es "el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia".¹⁸

Ahora bien, enfocándonos al Procedimiento Administrativo; y al existir diferencias importantes entre el criterio de los procesalistas y los administrativos sobre la naturaleza del proceso en general, y en particular, con las relaciones que se

¹⁶ Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, p. 9

¹⁷ Idem p. 12

¹⁸ Idem p. 13

deban establecer con el proceso y procedimiento administrativo, se establece que procedimiento administrativo es "la forma o manera de como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada"¹⁹. Aplicado esto, a la Licitación Pública como procedimiento, se entiende que es un mecanismo legal y técnico por medio del cual la administración investiga, o sea, trata de obtener las mejores condiciones de idoneidad, conveniencia y capacidad en la prestación de servicios, en la realización de las adquisiciones y en la ejecución de las obras públicas. Permite una competencia libre e igual.

Pudiendo clasificar al Proceso, de la siguiente manera:

- Principio dispositivo: Proceso civil y mercantil.
- Principio Inquisitorio: Proceso laboral y agrario
- Principio de Justicia Social: Proceso penal, administrativo, constitucional, familiar y del estado civil.

2.1.1 EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

¹⁹ Guasp, Jaime. Derecho Procesal Civil, p.22

Para el Servicio de Administración Tributaria, la licitación pública constituye un procedimiento administrativo, una sucesión de actos conexos y tendientes a un mismo fin, de los cuales unos dependen de otros, de tal manera que la exigencia regular del antecedente es una condición indispensable de lo que sigue. Ocurre, por así decirlo, un encadenamiento de actos en que la validez del acto final se encuentra en dependencia de la regularidad jurídica de aquellos que le anteceden.

Este procedimiento de licitación pública tiene como característica fundamental que es un procedimiento abierto, toda vez que la invitación que hace la Administración Pública, por conducto de sus dependencias, en este caso el Servicio de Administración Tributaria, se realizará a personas indeterminadas, de tal manera que el número de oferentes, que pueden concurrir a presentar sus ofertas no se encuentra limitado, ya que puede hacerlo cualquier interesado que reúna los requisitos legales.

Por otra parte, el procedimiento de licitación pública, como sistema restrictivo de selección del cocontratante, solo es obligatorio cuando su tramitación se encuentra impuesta por la norma jurídica y para las materias que específicamente se prevean, ya que de no ser así no podrá exigirse su realización.

El procedimiento de licitación pública, como todo

procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos, que se desarrollan dentro de las distintas etapas o fases que deben cumplirse para llegar a la decisión final. Siendo las fases que integran el procedimiento licitatorio, las siguientes:

1. **Autorización Presupuestaria:** Para la celebración de contratos por parte de la Administración Pública es menester que exista la partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se le aplicará el gasto correspondiente, previamente autorizado.

2. **Preparación de las Bases o Pliego de Condiciones:** Es característica de las licitaciones que cuenten con una descripción detallada de la contra prestación requerida, que va a constituir el objeto de contratación. Esta descripción, denominada bases o pliego de condiciones; es un documento, que constituye, un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente, destinadas tanto a la formalización del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detalla en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes. Las bases de licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que la Administración Pública 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.

3. **Publicación de la Convocatoria:** Siendo una

característica de la licitación pública la invitación general e indeterminada que se formula a todos los posibles interesados en contratar con la Administración Pública se logra a través de una publicación en el Diario Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se aplicará el producto adquirido, o bien donde se realizará la obra pública según sea el caso. Son las normas jurídicas las que establecen cuáles son los medios publicitarios en donde debe publicarse la convocatoria, y por ello, tales medios resultan obligatorios para el órgano convocante.

Dicha convocatoria deberá contener los requisitos necesarios a fin de que los posibles interesados estén en condiciones de presentar sus ofertas, por lo que de manera general deberán contener:

- a) El nombramiento, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- b) El objeto de la licitación.
- c) Lugar, día y hora en que tendrá lugar la apertura de los sobres con las propuestas.

La publicación de la convocatoria también está sujeta al requisito de debida anticipación con que debe efectuarse, para que los interesados tengan el tiempo necesaria y suficiente para estar en aptitud de reunir las condiciones del llamado, adquirir las bases y preparar sus ofertas. A la convocatoria le son

aplicables las reglas de competencia, razón por la cual debe ser emitida por el órgano administrativo que tenga facultades para hacerlo.

4. Presentación de las Ofertas. Uno de los requisitos más importantes que deben satisfacer los oferentes es el de constituir una garantía, a fin de garantizar la seriedad de sus proposiciones la cual pueda consistir en fianza otorgada por compañía debidamente autorizada, o bien otro tipo de garantía establecida por las disposiciones jurídicas relativas. Este tipo de garantía, "avalan la solemnidad de la oferta por parte del contratista; constituyen una señal pre-contractual, destinada a asegurar la celebración del contrato, no su incumplimiento. Son en consecuencia, la medida de la responsabilidad pre-contractual del oferente; o más bien, la garantía de oferta representa en definitiva la medida de responsabilidad"²⁰. De igual manera, los oferentes tienen que cumplir con las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por el órgano convocante, y, además, en materia de obras públicas se exige el requisito de la experiencia necesaria para la ejecución de los trabajos. Es requisito que los licitadores presenten sus ofertas ante el órgano convocante hasta la fecha y hora fijada en la convocatoria, y que las mismas reúnan los requisitos de forma y de fondo exigidos por la legislación aplicable y por las bases de licitación que para esa licitación se haya elaborado.

La presentación de ofertas debe reunir las siguientes

²⁰ Dromi. La Licitación Pública, p.293

características:

- a) Deber ser secreta, por lo que su entrega será en sobre cerrado.
- b) Debe hacerse en lugar, hora y día previamente establecido.
- c) Debe hacerse por el oferente o persona debidamente autorizada.
- d) Debe hacerse con las condiciones establecidas en el pliego para la licitación.
- e) Debe ser inalterable, y
- f) Obliga al oferente a mantenerla durante el plazo fijado en las bases o hasta el momento de la emisión del fallo.

5. Apertura de las Ofertas; Una vez que se ha vencido el plazo para la admisión de las ofertas, en sesión pública, en el día y hora previamente establecidas en las bases, la convocante procederá a la apertura de las ofertas propuestas. La apertura constituye un acto formal en la que intervienen los servidores públicos de la convocante, así como funcionarios de las dependencias de control, ante presencia de los oferentes y otros funcionarios públicos o privados que haya invitado la licitante a dicho acto. Esta fase es de carácter procedimental y tiene por finalidad que se haga del conocimiento público las ofertas que oportunamente se recibieron. El acto es verbal y actuado, porque las leyes imponen el levantamiento de un acta

que refleja todo lo acontecido durante su desarrollo. Dicha acta constituye un requisito de validez de tal diligencia, pues es el documento en el que se deja asentado lo que ahí aconteció, en la que se incluyen las observaciones hechas por los oferentes respecto de la irregularidad del acto, y la cual para su validez debe ser firmada por los servidores públicos que hayan intervenido y por los oferentes que quieran hacerlo, aunque en este último caso la falta de firma de éstos no afecta la legalidad del acta. En el acto de apertura no se estudian las ofertas de fondo, sino sólo se verifican los requisitos formales, pues tal operación que queda postergada para otra fase del procedimiento licitatorio.

6. La Admisión de Ofertas: La admisión puede ser expresa o tácita. En la primera la convocante refiere expresamente cuál o cuáles son las ofertas admitidas, en cambio en la segunda puede darse el caso de que la licitante se pronuncie sólo de las ofertas rechazadas, lo cual implica la aceptación tácita de las otras ofertas. Entre los derechos y deberes recíprocos de la licitante y del licitador, que como efectos jurídicos de la oferta pueden surgir, tenemos los siguientes:

- Admitida la oferta nace para el licitador el derecho, recíprocamente el deber del órgano licitante, de tomar en cuenta dicha oferta, al efecto de seleccionar la más conveniente para el Estado,

- Admitida la oferta surge para el licitador el deber de mantenerla de manera inalterable, ya que no la puede modificar.

- También surge el deber del licitador admitido a mantener o sostener su oferta, durante el plazo fijado, el cual es hasta la fecha en que se da a conocer el fallo respectivo, obligación que deja de surtir efectos, a partir de tal evento, para los licitadores que no hayan sido adjudicatarios. El desistimiento o retiro de la oferta, antes del vencimiento del plazo, acarrea para el oferente la obligación de indemnizar a la Administración Pública, por los daños y perjuicios causados.

- La aceptación de la oferta origina el derecho del oferente de que, en caso de empate, pueda mejorar su propuesta.

7. Adjudicación: La constituye un acto de la Administración Pública que contiene la decisión unilateral del órgano convocante, que determina cuál es la propuesta más ventajosa y, en consecuencia, la declara aceptada. Previamente a la adjudicación, el órgano convocante debe proceder al estudio y análisis de las ofertas aceptadas, a fin de estar en posibilidad de conocer cuál de ellas es la más conveniente para el Estado. Está constituida la última fase del procedimiento licitatorio, que se efectúa para la preparación de la voluntad contractual administrativa y que produce los siguientes efectos:

- Libera a los licitadores, cuyas ofertas hayan sido desestimadas, de cualquier obligación, así como a retirar sus

documentos y garantías.

- Notificada la adjudicación al beneficiario, queda concertada la contratación, con independencia de su formalización en el instrumento respectivo; por ello, nace el derecho adjudicatorio de ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le ocasionen por la negativa del órgano convocante a la realización del contrato respectivo.

- Constituye el punto de partida conforme a la cual comienza a generarse los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

- Obliga a la Administración Pública a mantener inalterables las bases de licitación.

- Da lugar a la obligación del adjudicatario de integrar la garantía del cumplimiento del contrato.

De lo anterior se desprende que la adjudicación es “un acto unilateral de la licitante, del que se desprenden derechos y obligaciones para las partes que intervinieron en el procedimiento de licitación, por lo que su naturaleza jurídica es la de un acto administrativo”²¹.

8. Otorgamiento de la Garantía: Es la seriedad de los oferentes para el cumplimiento del contrato de parte del que resultó adjudicatario, del respectivo concurso. La garantía entonces “es el contrato accesorio que constituye una variada gama de obligaciones y contratos: el seguro, la fianza, la prenda,

²¹ Bercatiz, Derecho Administrativo, p.336

los títulos de crédito, la hipoteca, el depósito; cada uno de los cuales, considerado independientemente de su accesoriadad, con fisonomía propia y muy diferente de aquélla”²² Por regla general, el ordenamiento jurídico que rige para la contratación administrativa establecen dos tipos de garantías para responder por:

a) La participación: Que tiene por objetivo respaldar el mantenimiento y la seriedad de la oferta hasta la rendición de la garantía de cumplimiento y formalización por escrito del contrato. Esta garantía también se le conoce como “garantía de seriedad de la propuesta” y que como propósito, entre otros, que los proveedores o contratistas potenciales estén obligados a sostener sus proposiciones y, por tal razón, se les exige que las aseguren mediante una garantía.

b) El cumplimiento: El objetivo de esta garantía de cumplimiento es lograr la correcta ejecución del contrato, de acuerdo con los términos de adjudicación y a la buena fe, por su medio, la administración pública se garantiza el fiel cumplimiento del contrato correspondiente. La garantía de cumplimiento del contrato tiene por objeto respaldar el cumplimiento de todas las obligaciones contraídas por el contratista y que, por lo mismo, es la más utilizada en la mayoría de los contratos.

Los tipos de garantía que se pueden ofrecer son: fianza, cheque, fideicomiso, aval bancario, depósito bancario, hipoteca, prenda, carta de crédito y garantías internacionales.

²² Bohórquez de Sevilla, Mercedes. Las Garantías de la Contratación Pública, p.39

9. **Perfeccionamiento o Formalización del Contrato:** Realizada la adjudicación ésta debe ser notificada al oferente seleccionado, diligencia que en algunos casos llega a constituir el perfeccionamiento del contrato respectivo y, por lo tanto, la Administración Pública se encuentra en posibilidad de efectuar el pedido del bien correspondiente. En cambio, en otros casos es necesario la formalización o instrumentación del contrato correspondiente, lo cual se llevará a cabo dentro del plazo que al efecto establezca la ley respectiva, plazo que normalmente se computa a partir de la notificación de la adjudicación de que se trate.

Estas fases deben cumplir con los requisitos objetivos y formales.

Son requisitos objetivos los que se refieren al contenido de la oferta y que es menester que se adecuen a las reglas establecidas en las bases del procedimiento de licitación, y que han sido agrupados en dos categorías:

a) **El Objeto.** Este se encuentra vinculado al contenido de la prestación que se ofrece, por lo que la oferta debe ajustarse a las condiciones requeridas por la licitante y que se encuentra plasmadas en las bases y demás normas legales y reglamentarias aplicables. Dentro de las exigencias que tales disposiciones establecen, podemos señalar aquella que

preceptúa que la oferta debe indicar con precisión, entre otros requisitos, los siguientes datos:

1. Origen del bien cotizado;
2. Garantía de seriedad y carta de compromiso;
3. Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos;
4. Catálogo de conceptos, unidades de medición y contenidos de trabajos;
5. Programas de ejecución de los trabajos y utilización de maquinaria y equipo de construcción, y
6. Calidad, cantidad, época y lugar de entrega de los bienes o trabajos ofertados.

b) El Precio. Este requisito consiste en la contraprestación solicitada por el oferente a la licitante, por la obra, servicio, arrendamiento o suministro a contratar. El precio en la oferta debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. En dinero. De acuerdo con lo establecido por el artículo 134 constitucional, la contraprestación exigida con la oferta debe ser en dinero, en virtud de que el contrato que se efectuará implica la erogación de fondos públicos que inciden en el presupuesto de egresos aprobado al órgano licitante. La cotización en dinero se efectúa en moneda nacional. Se considera que excepcionalmente la oferta puede cotizarse en otros bienes que no sea dinero, pero siempre y cuando así se

establezca en las bases de licitación.

2.2. Cierto e Incondicionado. El precio ofertado debe reunir los requisitos de certeza e incondicionalidad, por ello, cuando el mismo se presenta de manera indeterminada o no es claro o preciso, o se condiciona, la propuesta debe ser rechazada. El precio será indeterminado cuando no se fije claramente la cantidad que como contraprestación pretende el oferente. Tal situación puede presentarse, por ejemplo, cuando se propongan porcentajes de reducción sobre la base del precio que cotice el oferente mejor colocado. Por otra parte, el precio será condicionado cuando el oferente establezca requisitos a cargo de la convocante o de terceras personas; por ejemplo cuando señale que el precio que oferta se mantendrá siempre y cuando se rechace a un licitador, o que no se le impongan sanciones en caso de incumplimiento del contrato, o que la adjudicación se realice antes del plazo establecido, o que la validez de la oferta se sujete a la existencia de determinadas divisas, etc.

Y serán requisitos formales, los que consisten en la forma de documentación o instrumentación que los licitadores deben observar en la presentación de sus ofertas, y son:

a) Oferta Escrita. Conforme a nuestro sistema jurídico positivo la presentación de la oferta se hará por escrito. El carácter escrito de la oferta en nuestro sistema jurídico se

desprende del hecho de que los ordenamientos jurídicos que regulan la licitación prevén que las ofertas se presentarán en sobre cerrado, y a los requisitos que deben satisfacer la proposición y a la lectura que se hará de ellas en el acto de apertura, lo cual implica que necesariamente dichas ofertas deben presentarse por escrito.

Independientemente de lo anterior, dicho carácter escrito de la oferta se desprende también de manera expresa de lo estipulado por el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en la materia de procedimientos administrativos, como lo es la licitación pública, ha sido aceptada por los tribunales federales, tal como se consigna en al Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- “El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este acerco, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción es el Código respectivo el que señala las

normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado" Segunda Sala, Sexta Época. Vol. CXVII, Tercera Parte, pág. 87.

En cuanto al tipo de escritura, en virtud de que no existe norma que la establezca, la oferta puede presentarse escrita a maquina o con letra de molde. Por lo que hace al idioma, de acuerdo con el artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, deberá hacerse en idioma español, y en los casos en que la oferta se presentara en idioma extranjero, tendrá que acompañarse de la correspondiente traducción al idioma nacional.

b) Firmada. La oferta debe ser firmada por el oferente, o en su caso, por su representante legal. Dado que la firma constituye un requisito formal de todo acto jurídico, ya que a través de ella es como se exterioriza la voluntad de su autor, y la ausencia de ella dará lugar al rechazo de la oferta, en virtud de que sin tal requisito constituye un documento anónimo sin valor legal alguno.

c) Clara e incondicionada. La oferta deberá presentarse en forma clara e indubitable, en tanto que no se

emplearan abreviaturas, ni raspaduras, ni enmendaduras. De existir frases equivocadas deben ser salvadas en el cuerpo del escrito de la oferta, con línea delgada sobre el error, corrigiéndolo con toda precisión, según lo prevé el artículo 272 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. Por otro lado, la oferta no podrá presentarse condicionada, pues ello debe hacerse en forma seria y concreta.

d) **Secreta.** La oferta debe cumplir con este requisito, y por ello debe presentarse en sobre cerrado y lacrado, el cual será abierto públicamente, en el día y hora previamente señalados.

e) **Lugar y Fecha de Presentación.** La oferta deberá ser entregada en el día y la hora en que tendrá verificativo el acto de presentación y apertura, que se haya fijado en la convocatoria.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La imposibilidad que tienen los particulares para satisfacer individualmente cierto tipo de necesidades, exige y justifica la intervención del Estado, quien a través de la Administración Pública actúa con las facultades que la sociedad le otorga, imponiendo su imperio, en algunos casos, y, en otros, convocando a la participación de los gobernados, conforme a las

normas que la soberanía popular ha establecido en la ley.

Cuando la Administración Pública requiere el consentimiento del particular para lograr la prestación del servicio o la obtención de los bienes que le son necesarios, es decir, por acuerdo de voluntades. Así observamos como la Administración Pública realiza un sin número de operaciones contractuales de compraventa de muebles o inmuebles, de arrendamiento de todo tipo de bienes, de servicios técnicos, artísticos, científicos y, en general, de tipo profesional, o bien de transporte, de suministro de energía eléctrica, a través de un procedimiento conocido como licitación pública.

La naturaleza jurídica de dicho procedimiento de Licitación Pública, para algunos tratadistas constituye un acto administrativo, sujeto para su validez a todas las condiciones de tales actos, como son: competencia, objeto, causa, fin y forma. Sin embargo, para otros, tal apreciación es errónea, ya que consideran al proceso de licitación pública, como parte integrante de un contrato.

Independientemente de las consideraciones anteriores podemos concluir que el procedimiento de Licitación Pública tiene una naturaleza jurídica mixta: contractual y reglamentaria. Contractual por aquellas cláusulas que establecen los derechos y obligaciones de la convocante, de los oferentes y del

adjudicatorio; y reglamentaria por aquellas que regulan el procedimiento licitatorio.

2.3 SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA

Si bien es cierto, en el procedimiento de Licitación Pública; interviene la entidad o dependencia de la Administración Pública convocante para la realización de una obra pública o para una adquisición, arrendamiento o servicio; y el interesado, que es quien participa en el procedimiento de Licitación Pública; también se le conoce como proponente, quien debe cumplir con una serie de requisitos para poder participar en el procedimiento de Licitación Pública, que de acuerdo al artículo 28 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, establece:

1. Capital contable mínimo requerido, comprobable con base en los últimos estados financieros auditados o en su última declaración fiscal;
2. Testimonio del acta constitutiva y modificaciones en su caso, según su naturaleza jurídica;
3. Registro, en su caso, actualizado ante la cámara de la industria que le corresponda;
4. Relación de los contratos de obras en vigor que tenga celebrado tanto con la administración pública, como con

los particulares, señalando el importe total contratado y el importe por ejercer, desglosado por anualidades;

5. Capacidad técnica, y

6. Declaración escrita y bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en el supuesto del artículo 37 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Satisfechos tales requisitos y cubiertos a la convocante el importe del costo de las bases, el interesado tendrá derecho a presentar su oferta.

Como sujetos que realizan la adjudicación y que posteriormente celebran el contrato, el tipo del mismo, dependerá de la contratación que se realice si va a ser obra pública, arrendamiento, adquisición o prestación de servicio.

Así, pues, en materia de obras públicas, que dentro de la doctrina del derecho administrativo la expresión de "obra pública", es utilizada con dos significados diferentes. En primer término, se conceptualiza como "todo trabajo de construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación o demolición, que se ejecuta sobre un bien, por lo general inmueble, realizado por un órgano estatal por su cuenta, para la satisfacción del interés general".²³ Conforme al segundo significado, por obra pública se entiende el resultado obtenido

²³ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, p 395

con dicho trabajo, esto es: el bien producto de la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación o demolición²⁴.

Los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a precio alzado, entendiéndose por este, de acuerdo con el Código Civil vigente, cuando una persona llamada empresario se obliga a realizar una obra con materiales propios y tomando a su cargo la dirección y el riesgo de la misma, para la otra parte llamada dueño quien se obliga a pagarle una remuneración.

Por lo que hace al suministro, se entenderá por contrato de suministro el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento o la adquisición de productos o bienes muebles quedando comprendidos:

I. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obras;

II. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.

²⁴ Idem. p397

Para efectos del presente contrato, a la persona que suministre bienes a la administración pública federal se le denominará indistintamente contratista o proveedor; y el suministro podrá ser conocido igualmente como adquisiciones.

Se tiene también el contrato mediante los que las dependencias y entidades de la administración pública federal, encomienden a una persona, física o moral la prestación de un servicio, conocido este contrato como el de Prestación de Servicios Profesionales. El procedimiento por el cual las dependencias o entidades adjudiquen este tipo de contratos, será a través del concurso, mediante el cual se seleccione a la persona que cuente con la mejor capacidad, técnica y financiera, experiencia y solidez profesional, en la ejecución del servicio que se requiera.

Antes de proceder a la contratación de un servicio, las dependencias o entidades elaborarán un catálogo de conceptos a desarrollar por el profesionista, de tal manera que las actividades queden debidamente desglosadas y no exista objeción sobre el trabajo que debe desarrollar.

Además el profesionista o contratista, debe cumplir con el servicio convenido, poniendo todos sus conocimientos científicos y técnicos al servicio de las dependencias o entidades.

Finalmente el contrato de Compraventa que es cuando una persona llamada vendedor le da a otra persona llamada comprador una cosa y se obliga a pagar un precio determinado. En este se puede decir que sólo juega un interés privado, particular del adquirente.

La adquisición, arrendamiento y servicio; se establece que el Estado puede adquirir bienes bajo formas de derecho privado o bien de derecho público; dentro de los primeros tenemos al contrato de compraventa, donación, herencia, legado, entre otros, los cuales se caracterizan por la adquisición de bienes, que se efectúan de manera voluntaria y los segundos, el Estado adquiere bienes de manera unilateral y coercitiva, por medio de la expropiación, nacionalización, fideicomiso, requisa, entre otros, o bien de manera consensual como en el caso del contrato de suministro, y por lo que se hace necesario precisar el contenido de las expresiones "adquisición", "arrendamiento" y "servicio".

En tal virtud, la expresión adquisición para el derecho "es el acto jurídico a través del cual se incorpora a un patrimonio una cosa, mueble o inmueble". El arrendamiento consiste en "un contrato por medio del cual una persona, llamada arrendador, confiere a otra, llamada arrendatario, el uso de una cosa, mediante el pago de un precio cierto". Finalmente el servicio, "es

un contrato por el cual una persona pone su actividad profesional o técnica de manera independiente a disposición de otra mediante un precio cierto”.

Por lo que hace evidente, que los contratos a realizar de manera más constante será el de arrendamiento, suministro, prestación de servicios y compraventa, sin que por ello se deje afuera todos los demás tipos de contrato que en un determinado momento se pueden celebrar en la adjudicación del contrato.

Pero sea cual fuere la forma con la que contrate la Administración pública, siempre deberá haber un acuerdo de voluntades y el compromiso de hacer efectivo ese contrato celebrado.

2.3.1 MARCO APLICABLE A LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA

La celebración de los contratos en materia de obra pública, adquisición, arrendamiento o servicio, del procedimiento de Licitación Pública serán reguladas legalmente por la Ley de Adquisiciones, y Obras Públicas, a lo que en su artículo 1º nos señala:

ART.1.- La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación,

programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten:

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

II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;

III. Las procuradurías generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;

IV. El gobierno del Distrito Federal;

V. Los organismos descentralizados, y

VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean consideradas entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas bases y lineamientos para las materias que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya

finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

No estarán dentro del ámbito de aplicación de esta ley, los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades.

En materia de arrendamiento, adquisiciones o servicios y de obra pública de la reglamentación referida, tenemos:

ART. 3. - Para efectos de esta ley, entre adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos.

I. Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmuebles, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra.

II. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.

III. La contratación de los servicios relacionados con bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuya conservación, mantenimiento o reparación no impliquen modificación alguna al propio inmueble.

IV. La reconstrucción, reparación y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles, contratación de servicios de limpieza y vigilancia, así

como los estudios técnicos que se vinculen con la adquisición o uso de bienes muebles.

V. Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles, y

VI. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales.

En todos los casos en que esta ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se entenderá que se trata, receptivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza, salvo, en este último caso, de los servicios relacionados con la obra pública.

ART. 4. - Para los efectos de esta ley considera obra pública:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles.

II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas, la dirección o supervisión de la

ejecución de las obras, los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones cuando el costo de estas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y, los trabajos de exploración, localización y perforación que tenga por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo.

III. Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total.

IV. Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción, y, aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo.

V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos.

VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

VII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

En materia de obra pública el Capítulo III, los artículos 46 al 61, de la mencionada Ley de Adquisiciones y Obra Pública, establecen:

ART. 46. - Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos

solicitados en las bases de la Licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones; el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por lo tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95.

ART. 56. - Las dependencias y entidades podrán realizar obra pública por contrato o por administración directa.

ART. 57. - Para los efectos de esta ley, los contratos de obra pública podrán ser de dos tipos:

I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado,

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido. Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por actividades principales.

Los contratos de este tipo podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajuste de costos.

Los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a precio alzado.

Las dependencias y entidades podrán incorporar las modalidades de contratación, que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de la obra, siempre que con ello no se desvirtúe el tipo de contrato con que se haya licitado.

ART. 58. - El acto de presentación y apertura de proposiciones, en el que podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de la licitación, se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

1. En la primera etapa, los licitantes entregarán sus proposiciones en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la dependencia o entidad,

transcurridos quince días naturales, contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

II. Los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de aquellos licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas y quedarán en custodia de la propia dependencia o entidad, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. Durante este periodo, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas.

III. Se levantará acta de la primera etapa, en la que se hará constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma.

IV. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Los participantes rubricarán el catálogo de conceptos en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación.

V. Se señalarán fecha, lugar y hora en que se dará a

transcurridos quince días naturales, contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación.

II. Los licitantes y los servidores públicos de la dependencia o entidad presentes rubricarán todas las propuestas técnicas presentadas, así como los correspondientes sobres cerrados que contengan las propuestas económicas de aquellos licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas y quedarán en custodia de la propia dependencia o entidad, quien informará la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa. Durante este periodo, la dependencia o entidad hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas.

III. Se levantará acta de la primera etapa, en la que se hará constar las propuestas técnicas aceptadas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma.

IV. En la segunda etapa, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe total de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Los participantes rubricarán el catálogo de conceptos en que se consignen los precios y el importe total de los trabajos objeto de la licitación.

V. Se señalarán fecha, lugar y hora en que se dará a

conocer el fallo de la licitación, esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa, y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de cuarenta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

VI. Se levantará acta de la segunda etapa en la que se hará constar las propuestas aceptadas, sus importes, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por los participantes y se les entregará copia de la misma.

VII. En la junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, las dependencias y entidades podrán optar por comunicar el fallo de la licitación por escrito a cada uno de los licitantes, y

VIII. En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes, la información acerca de las razones por las cuales su propuesta, en su caso, no fue elegida; asimismo, se levantará el acta del fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se entregará copia de la misma.

ART. 59. - Las dependencias y entidades, para hacer la

evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación, que el programa de ejecución sea factible de realizar, dentro del plazo solicitado, con los recursos considerados por el licitante, y, que las características, especificaciones y calidad de los materiales sean requeridas por la convocante.

Las dependencias y entidades también verificarán el debido análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, conforme a las disposiciones que expida la Secretaría.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos del artículo 95.

ART. 61. - Los contratos de obra pública contendrán, como mínimo, las declaraciones y estipulaciones referentes a:

I. La autorización de la inversión para cubrir el compromiso

II. El precio a apagar por los trabajos objeto del contrato.

III. La fecha de iniciación y terminación de los trabajos.

IV. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos para inicio de los trabajos y para compra o producción de los materiales.

V. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato.

VI. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados, así como de los ajustes de los costos.

VII. Montos de las penas convencionales.

VIII. Forma en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso para la contratación o durante la ejecución de la obra, para lo cual se utilizará el procedimiento establecido en el segundo párrafo del artículo 69.

IX. Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, el cual deberá regir durante la

vigencia del contrato.

X. La descripción pormenorizada de la obra que se deba ejecutar, debiendo acompañar, como parte integrante del contrato, los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes, y

XI. En su caso, los procedimientos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán controversias futuras y previsibles que pudieren versar sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo²⁵.

2.4 LA ADJUDICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

Como punto de partida la adjudicación se entiende como "la atribución del objeto de la licitación a un determinado licitador".²⁶

Ahora bien, la adjudicación es un acto discrecional, respecto a su práctica se refiere, pero es vinculatorio en cuanto a su contenido. Puede a ver o no adjudicación, de haberla, será obligatoriamente en favor del primer seleccionado. Rigurosamente debe afirmarse que la competencia de la autoridad para practicar el acto de adjudicación, es discrecional, pero el objeto de este acto es vinculatorio. En efecto, si no hubiese discrecionalidad con relación a la adjudicación, ésta

²⁵ Ley de Adquisiciones y Obra Pública, artículos 1-4, 46, 56-59, 61

²⁶ Fiorini, Bartolomé. La discrecionalidad en la Administración Pública, p.5

perdería todo sentido, toda vez que nada añadiría a la selección del oferente. De la misma manera, si la selección perdería cualquier propósito.

Además, falta saber si esta atribución del objeto de la Licitación a un licitador tiene o no carácter contractual, es decir, si implica o no el acuerdo de voluntades. Entonces, la adjudicación "es el acto constitutivo del derecho del licitador de contratar con la administración, cuando ésta se dispusiere a firmar el contrato"²⁷.

Claro está que la adjudicación no es un contrato, pues sólo asegura para uno de los licitadores el derecho a celebrar un contrato con la administración, cuando ésta quisiera contratar y en caso de que quisiera contratar.

La adjudicación da lugar sólo a un interés legítimo o directo subjetivo, condicionado al interés público de la efectiva realización de la obra o servicios. Lo más notable de esta posición es el hecho de atribuir a la adjudicación un efecto propio, considerándola como acto simple y perfecto, independiente de cualquier manifestación posterior, pues sólo el interés o el derecho creado por la misma es el que puede ser afectado por actos posteriores.

²⁷ López Elías, José Pedro. Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, p.182

Debemos entender que si no hay adjudicación, por el hecho de que la mejor oferta es considerada fundamentalmente inaceptable o inconveniente, el procedimiento deberá considerarse desierto. Concluyendo que la administración puede adjudicar o no, y en su caso de que lo hiciera, sería en beneficio del licitador, cuya propuesta fue considerada la más favorable.

Entonces la adjudicación tiene por resultado calificar la propuesta seleccionada en primer lugar como aceptable, limita la relación de la administración liberando a todos los demás, además de que el adjudicatario no tiene derecho al contrato, sino solamente al derecho de no ser dejado fuera y, dicho de otro modo, tiene derecho de exigir de la administración la integración del procedimiento licitatorio.

En el procedimiento de Licitación Pública es el de seleccionara un proponente para celebrar un contrato con la administración. Y la adjudicación termina exactamente con la elección de un proponente que sea idóneo, cuya propuesta fue considerada la mejor y calificada como aceptable, quedando por verificar solamente la legitimidad del procedimiento y decidir, acerca de la conveniencia y la oportunidad del contrato, lo que se hará por medio de un acto externo al procedimiento.

La Administración Pública tiene un criterio perfectamente definido para la elección del oferente, ella ha de aceptar la oferta

que ofrece las condiciones más ventajosas para el Estado. El criterio cuantitativo que se emplea para determinar la mejor oferta en cuanto a: precio, tiempo, peso, dimensión, utilización de la maquinaria y equipo de construcción, adquisición de materiales y equipos de instalación permanente, así como la utilización del personal técnico, administrativo y de servicios encargado de la dirección, supervisión y administración de los trabajos, maquinaria y equipo de su propiedad y capital de la empresa; así mismo se emplearán criterios cualitativos para determinar la experiencia, la especialidad del oferente para el objeto del contrato, la prestación de mejor asistencia técnica y la mayor facilidad para obtener piezas de reposición.

Conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la adjudicación estará regulada por los artículos siguientes:

ART. 49. - Las dependencias y entidades, previa justificación de la conveniencia de distribuir la adjudicación de los requerimientos de un mismo bien a dos o más proveedores, podrán hacerlo siempre que así se haya establecido en las bases de la licitación.

En este caso, el porcentaje diferencial en precio que se considera para determinar los proveedores susceptibles de adjudicación, no podrá ser superior al cinco por ciento respecto de la proposición solvente más baja.

ART. 50. - Los Contratos deban formalizarse como resultado de su adjudicación, deberán suscribirse en un término no mayor de veinte días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado al proveedor el fallo correspondiente.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato como resultado de una licitación, perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado si, por causas imputables a él, la operación no se formaliza dentro del plazo a que se refiere este artículo, pudiendo la dependencia o entidad adjudicar el contrato a la participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 46, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora, en todo caso, no sea superior al diez por ciento.

El proveedor a quien se hubiere adjudicado el contrato no estará obligado a suministrar los bienes o prestar el servicio, si la dependencia o entidad, por causas no imputables al mismo proveedor, no firmare el contrato dentro el plazo establecido en este artículo, en cuyo caso se le reembolsarán los gastos no recuperables en que hubiere incurrido, 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 formalización de los contratos respectivos, prorrogará en igual plazo la fecha de

cumplimiento de las obligaciones asumidas por ambas partes.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios no podrán cederse en forma parcial ni total en favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro, en cuyo caso se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate.

ART. 60. - Las dependencias y entidades no adjudicarán el contrato cuando a su juicio las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una convocatoria.

ART. 62. - La adjudicación del contrato obligará a la dependencia o entidad y a la persona en que hubiere recaído dicha adjudicación a formalizar el documento relativo, dentro de los treinta días naturales siguientes al de la adjudicación.

Si el interesado no firmare el contrato perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado y la dependencia o entidad podrá, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 59, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la

adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la apertura que inicialmente hubiere resultado ganadora, en todo caso, sea superior al diez por ciento.

Si la dependencia o entidad no firmare el contrato respectivo, el contratista, sin incurrir en responsabilidad, podrá determinar no ejecutar la obra. En este supuesto, la dependencia o entidad liberará la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición y cubrirá los gastos no recuperables en que hubiere incurrido el contratista para preparar y elaborar su propuesta, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro; pero, con autorización previa de la dependencia o entidad de que se trate, podrá hacerlo respecto de partes de la obra o cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra. Esta autorización previa no se requerirá cuando la dependencia o entidad señale específicamente en las bases de la Licitación, las partes de la obra que podrán ser objeto de su subcontratación. En todo caso, el contratista seguirá siendo el único responsable de la ejecución de la obra ante la dependencia o entidad.

Las empresas con quienes se contrate la realización de obras públicas, adquisiciones y servicios, podrán presentar conjuntamente proposiciones en las correspondientes licitaciones, sin necesidad de constituir una nueva sociedad,

licitaciones, sin necesidad de constituir una nueva sociedad, siempre que, para tales efectos, al celebrar el contrato respectivo, se establezcan con precisión o satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de la obra que cada empresa se obligará a ejecutar, así como la manera en que, en su caso, se exigiría el cumplimiento de las obligaciones.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de obra pública no podrán cederse en forma parcial o total en favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutados, en cuyo supuesto se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate.²⁸

²⁸ Ley de Adquisiciones y Obra Pública, artículos 49-50, 60,62

CAPITULO III.
RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN
CONTRA DERESOLUCIONES EMITIDAS EN
ELPROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN
PÚBLICASEGUIDA ANTE EL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO.

3.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, GENERALIDADES

Debe introducirse al lector haciéndole saber las disposiciones aplicables que en la Ley establecen respecto a las resoluciones emitidas en el procedimiento de Licitación pública seguido ante el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y crédito Público. es decir, debe especificarse la forma y modo de cómo se hace saber o se notifica una resolución administrativa al particular, así mismo los efectos que produce dicha notificación, la forma en como deba notificarse y el término o términos que se tengan para la interposición del recurso correspondiente.

Se entiende como medio de impugnación, "a la configuración de los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia".²⁹

Existen algunos medios de impugnación que el legislador ha calificado de revisión, pero que en sentido propio deben considerarse como apelación, y entre ellos podemos señalar las

²⁹ Barbosa Ringolín. Recurso Administrativo, p.248

dos revisiones de carácter tributario, la primera ante la sala superior del Tribunal Fiscal Federal contra una resolución de una sala regional cuando la autoridad recurrente considera que existe importancia y trascendencia nacional, y una segunda que se califica de revisión fiscal. Que se hace valer ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia por la misma autoridad que interpuso la primera revisión cuando el fallo de la citada sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación le es desfavorable.

También debe considerarse dentro de este sector el llamado recurso de revisión en el juicio de amparo, que en realidad constituye una verdadera apelación que se interpone por el afectado ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito de acuerdo con las complicadas reglas de competencia que establece la legislación respectiva, contra las resoluciones de los jueces de distrito y excepcionalmente también respecto de las pronunciadas por los propios Tribunales Colegiados de Circuitos, cuando interpretan directamente un precepto o deciden sobre la inconstitucionalidad de una ley.

Así mismo el amparo, por su parte en la actualidad constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional, contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre

que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

Sin embargo, debe tomarse en consideración que el propio juicio de amparo surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades pública.

3.1.1 CLASIFICACIÓN

Al ser los medios de impugnación una institución sumamente compleja, se clasifican en tres sectores, estimados de manera flexible y que se han denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.

Entendemos como remedios procesales "los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que los ha dictado. Entre dichos remedios y algunos recursos procedentes podemos señalar la aclaración de sentencia, la revocación y la excitativa justicia"³⁰.

El sector más importante de los medios de impugnación

³⁰ Ibidem, p.345

está constituido por los recursos, es decir, "por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en le propio procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas. Teniendo a tres tipos de recursos los ordinarios, extraordinarios y excepcionales."³¹

Finalmente los procesos impugnativos, "que son aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico procesal podemos señalar como tales al juicio seguido ante los tribunales administrativos, y otros similares, así como el juicio de amparo de doble instancia, que debe considerarse como un verdadero proceso, ya que en ambos supuestos existe una separación entre el procedimiento administrativo o legislativo en el cual se creo el acto o se dictó la resolución a las disposiciones impugnadas, y el proceso judicial a través del cual se combaten."³²

Y en virtud de que la administración pública, es manejada por personas físicas que en ocasiones de manera voluntaria o involuntaria pueden incurrir en error, se pueden dar así perjuicios en los derechos, bienes o interese legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas.

³¹ Ibidem, p. 346

³² Ibidem, p.347

Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, se han reconocido diversos medios de defensa, así tenemos:

- El recurso Administrativo.
- El juicio contencioso administrativo.

El recurso administrativo al ser un medio de defensa que la Ley o el reglamento establecen en favor del particular, afectado en sus derechos o intereses legítimos por un acto de la autoridad administrativa, con el fin de obtener de la misma o del órgano superior jerárquico la revocación, anulación o modificación del acto lesivo.

El recurso administrativo se tramita, se resuelve dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa, emisora del acto impugnado, y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia distinta.

En relación con el contencioso administrativo, éste implica la existencia de un juez administrativo que imparte justicia, entendida ésta como una función del estado en servicio de la comunidad.

Desde el punto de vista conceptual, un recurso es "todo medio de defensa del particular frente a la administración

pública”.³³ Como tal, puede ser tanto administrativo como jurisdiccional, según la índole de la autoridad decisoria, según la índole de la función que ejerce ese órgano decisor y según la naturaleza del acto que se resiste.

Evaluar al recurso como “administrativo”, es para subrayar el carácter de una impugnación que se desenvuelve dentro de un procedimiento administrativo, y que será resulta por la administración actuando en función administrativa y no en función jurisdiccional que es función exclusiva de los tribunales.

A este medio de impugnación en contra del acto que viola derechos o que implica vicios, se le denomina “recurso, recurso jerárquico o simplemente recurso administrativo”.

Por lo que Recurso Administrativo es “ todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.³⁴

No obstante, del gran número de clasificaciones que se han elaborado, en cuanto a los recursos administrativos, la más

³³ Gasparini. Recurso Administrativo, p. 837

³⁴ Margain Manatou, Emilio. El Recurso Administrativo en México p. 18

práctica es la siguiente:

- Recursos Ordinarios, que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Agotan la vida administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso-administrativo. Tal es el caso de la revocación y reclamación:

- El recurso administrativo ante la misma autoridad: Este tipo de recurso es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación. Doctrinalmente existe identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone a la tendencia a confirmar la resolución reclamada. Su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos, del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública. A pesar de que la tendencia es la de instituir recursos ante autoridades diversas o superiores, todavía hay cuerpos legales que regulan medios de impugnación ante la misma autoridad.

- El recurso de reconsideración es aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo reglamento a fin de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso, por contrario imperio. El recurso de reconsideración

o 'reposición', 'oposición' etc., es el que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, para que lo deje sin efecto por contrario imperio.

- **Recurso de gracia:** Que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado la decisión con la intervención de conseguir de ella su reforma o anulación.

- **Recurso de reposición:** Es aquél que se interpone ante la propia autoridad que ha dictado un acto o pronunciado una decisión administrativa, a fin de someter determinadas consideraciones a la indicada autoridad para que ésta, por acto de contrario imperio, revoque el acto de decisión recurrido Según este autor, el recurso de reposición debe satisfacer los siguiente requisitos:

- I. Competencia del mismo órgano que dictó el acto que se impugna.

- II. Por ser, su agotamiento previo, requisito de procedibilidad par el ejercicio de la acción contencioso administrativa, deberá deducirse en relación con los actos que puedan ser impugnados en esta vía jurisdiccional.

- **Recursos Ordinarios,** que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de alzada, recurso de revisión, jerárquico:

- **Recurso ante autoridad superior y ante órganos especializados:** Existe una tendencia consistente en que una autoridad diversa a la que emitió el acto, conozca de los recursos administrativos. El órgano que resuelve los recursos puede ser tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa, con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

- **Recurso Jerárquico:** Es aquél que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior.

- **Recursos especiales,** que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad:

- **Recurso sé administración ante autoridades autárquicas:** La autoridad autárquica es aquella entidad de la administración pública que cuenta con personalidad y patrimonio propio. En el estricto campo de las entidades autárquicas hay dos tipos de controles: uno que es el que se ejerce por los mismos órganos de control interno; y el otro es el que se realiza por una entidad diversa. Por lo que hace al primer grupo, podemos afirmar que no representa ningún problema jurídico, por tratarse de un recurso administrativo similar al establecido en

las entidades centrales. En donde existe problema es en los recursos tendientes a controlar al ente autárquico por órganos externos.

3.1.2 NORMATIVIDAD APLICABLE

El artículo 107, fracción IV de la constitución, establece lo siguiente:

"En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria de Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión".

Este precepto se refiere exclusivamente a la materia de juicio de amparo y supone que si una resolución administrativa que acuse agravio a un particular tiene algún recurso pendiente, el juicio debe sobreerse por esta causa de improcedencia.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala como recursos administrativos:

Inconformidad: que no es un recurso administrativo, en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, sí lo era en anteriores

leyes, la inconformidad es aplicable a todo interesado en general.

El recurso de revocación: previsto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, aplicable a los interesados que participen en las licitaciones públicas con la administración pública federal paraestatal.

El recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable a los interesados que participen en actos administrativo con la administración pública federal centralizada.

Asimismo, tenemos que:

- El Código Fiscal de la Federación: en el Título V De los Procedimientos Administrativos, Capítulo I Del Recurso Administrativo, Sección I Del Recurso de Revocación, artículos 116 al 128.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: en su artículo 162. - "Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

▪ Ley del Seguro Social en su artículo 271 "Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el consejo técnico, el que resolverá lo procedente. El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a la que se refiere el párrafo anterior. Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señala el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."

En el artículo 275. - "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

▪ Ley Federal para el fomento de la pesca publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1972, en su capítulo XIII establecen un recurso administrativo, en sus artículos 96 al 101.

▪ Ley Aduanera, en el Diario Oficial de la Federación del

31 de diciembre de 1981, dispone en su artículo 142 "En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos administrativos que establece el Código Fiscal de la Federación".

▪ Ley de Inversiones y Marcas, ordena en su artículo 231 "Las personas afectadas por las sanciones administrativas impuestas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión por escrito ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución respectiva".

Art. 232. - En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas siempre que tengan relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida, excepto la confesional y la testimonial. Al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse las documentales.

Art. 233. - Pruebas que ameritan desahogo.

Art. 234. - Resolución de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Art. 235. - Cuando el recurso se tendrá por no interpuesto.

Art. 236. - Resoluciones no recurridas dentro del término.

Art. 237. - Cuando la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de las multas.

- **Ley de Vías Generales de comunicación, en su artículo 591. - Toda persona o empresa tiene derecho para poner conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones cualquier violación de esta ley. Si de las averiguaciones practicadas por ésta aparece que el hecho denunciado como falta constituye delito, se hará la consignación a la autoridad competente.**

- **Ley Federal de Aguas, dispone en su artículo 184. - Contra resoluciones y actos de la Secretaría que para su impugnación no tengan señalado trámite especial en esta ley, procederán los recursos de inconformidad o revisión. El primero si se trata de resoluciones que impugnen sanciones administrativas por las faltas a que se refiere el capítulo primero del título quinto. El segundo, en los demás casos, pero se denominará de reconsideración cuando se haga valer contra resoluciones dictadas por el propio secretario.**

- **Ley General de Bienes Nacionales, ordena en su artículo 19, establece: Las resoluciones a que se refiere el artículo 17, podrán ser reclamadas ante la autoridad**

administrativa, de acuerdo con lo que establezcan las leyes aplicables. A falta de dichas leyes, o cuando las mismas sean insuficientes, se estará a las reglas.

- Ley de Obras Públicas, en su artículo 73 señala el recurso de revocación, precisando el procedimiento para tramitarlo.

- Ley Federal de Expropiación, alude al recurso de revocación.

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, siendo su antecedente la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926, se estableció que el fideicomiso era un mandato irrevocable. Actualmente se consideran tres tipos de fideicomiso que son:

1. Fideicomiso de Administración

2. Fideicomiso de Representación del Fideicomiso o Mandato

3. Fideicomiso de Garantía.

Señala el ART. 346. - El fideicomiso es una operación mercantil mediante la que una persona física o moral, llamada fideicomitante, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito y determinado, encomendado ésta a una institución

fiduciaria.

ART. 348. - Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomitante puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultáneamente o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 359. Cuando sean dos o más los fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución, las decisiones se tomarán a mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario. Es nulo el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, y en las demás disposiciones legales aplicable. La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos en que, al constituirse, se transmita la propiedad de los bienes fideicomitidos y que tengan por fin servir como instrumento de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de las actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán designar de común acuerdo a una institución fiduciaria sustituta para el caso que sugiere un conflicto de intereses entre las mismas.

ART. 350. - Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones

expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito. En caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley. El fideicomitante podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, cesará el fideicomiso.

Aclarando que, "los fideicomisos que se constituyan o celebren con recursos públicos por las dependencias y entidades en el ejercicio presupuestario deberán tener como propósito contribuir a la consecución de los programas aprobados y coadyuvar al impulso de las actividades prioritarias del Gobierno Federal. Asimismo en su constitución que involucre recursos públicos se deberá establecer el plazo de vigencia. Tratándose de fideicomisos sin estructura orgánica, la vigencia no podrá rebasar el cierre del ejercicio fiscal correspondiente, salvo que se justifique ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad correspondiente que será la

responsable de emitir las políticas y lineamientos para la constitución y registro de los mismos. Corresponde a la Procuraduría Fiscal de la Federación la aprobación y trámite en la formalización de los fideicomisos, en que el Gobierno Federal actué como fideicomitante, fideicomisario, así como en aquellos casos en que se involucren recursos públicos, en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Teniendo como fideicomisos los siguientes:

I. Los fideicomisos públicos con una estructura orgánica análoga a las entidades que se constituyen con autorización del Presidente de la República por conducto de la Secretaría, son aquellos que tienen el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, y

II. Los fideicomisos públicos sin estructura orgánica análoga a las entidades, son aquellos que se constituyen por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y las entidades, con el propósito de administrar recursos públicos fideicomitados destinados al apoyo de programas y proyectos específicos para coadyuvar en la ejecución de sus presupuestos autorizados."

Así mismo sólo cuando se cuente con el presupuesto suficiente y se autorice por la Comisión Intersecretarial de Gasto

Financiero, las entidades y dependencias podrán suscribir convenios de desempeño para otorgar flexibilidad normatividad que se convenga dentro del marco jurídico aplicable.”³⁵

▪ Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, en su artículo noveno señalan, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como única fideicomitente de la Administración Pública.

3.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ELEMENTOS Y REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Cuando se señalan los elementos de los recursos administrativo, es necesario distinguirlos de los requisitos de admisión, por lo que, son:

Elementos Esenciales de Validez:

1. Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y
2. La existencia de una resolución administrativa.

En cuanto al primer elemento, se han dictado una serie

³⁵ Diario Oficial de la Federación, 31 de Marzo de 1998

de interposiciones por el Poder Judicial, señaladas en jurisprudencias, una de las cuales señala, en síntesis, que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso, si éste se encuentra previsto en una ley formal. En cuanto al segundo elemento esencial, relativo a la existencia de una resolución administrativa, la cual será expedida en contra del particular, y debe reunir ciertos requisitos o características, a saber:

- Que sea definitiva;
- Que sea personal y concreta;
- Que cause un agravio;
- Que conste por escrito, excepción hecha de la negativa ficta,
- Que sea nueva.

La reciente Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994, ha establecido ciertos requisitos y elementos, en el artículo 3, que nos señala:

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:

- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;

- 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;

- Derogada;

- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo prevista en la Ley;

- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

- Mencionar el órgano del cual emana;

- Derogada;

- 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;

- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo;

- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

- Ser expedido decidiendo expresamente todos los

puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley.

Son Elementos Secundarios de Validez:

- El término dentro del cual ha de hacerse valer;
- La autoridad ante quien debe hacerse valer;
- El periodo de admisión de pruebas;
- El plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
- El momento en que empieza a correr el término, y
- La libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

Por lo que hace a los Requisitos de Admisión del Recurso Administrativo, que se hagan valer se clasifican en esenciales y formales. Los requisitos esenciales para la admisión del recurso deben estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento por parte del reclamante dará origen a que se tenga por no presentado dicho recurso.

Son requisitos esenciales para la admisión del recurso:

- Que el mismo conste por escrito;
- Que contenga el nombre y domicilio del recurrente;
- Que el escrito se presente dentro del término legal, y
- Se encuentre firmado el escrito por el interesado o su

representante legal.

En cuanto a los requisitos formales para la admisión del recurso se pueden considerar: que el escrito de inconformidad sea claro, que no sea oscuro y que consigne diversas características como: quien promueve, él nombra de la autoridad, el acto impugnado, antecedentes, pretensión y pruebas.

3.2.1. CASOS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Se desechará por improcedente el recurso:

- Contra acto que sea materia de otro recurso y que se encuentra pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente,
 - Contra actos consentidos expresamente; y
 - 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.

El artículo 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que será sobreseído el recurso cuando:

- El promovente se desista expresamente de recurso;
- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia;
- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- No se probare la existencia del acto respectivo.

3.3 CONFLICTOS EN LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Ya hez sabido que el escrito por el que se interponga el recurso administrativo debe contener los datos que le permitan a la autoridad disponer de los elementos de juicio necesarios para emitir su resolución. En consecuencia, deben satisfacerse todos los requisitos que señala el artículo 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que a la letra señala:

ART. 86. - El escrito de interposición del recurso

administrativo deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- El órgano a quien se dirige;
- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- Los agravios que le causan;
- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- Las pruebas que ofrezca que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Es por eso que tenemos que si en ocasiones no se cumplen con todos y cada uno de estos requisitos se presentan

obstáculos en su interposición como, es en el caso de las Jurisprudencias que señalan:

TERMINOS PARA LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, El término para la interposición de un recurso administrativo, no puede fijarse por simple analogía, basándose en el concedido para oponerse en la vía judicial.

TOMO XLIV, Pág. 353. Lancaster Jones Alberto y coag. 5 de abril de 1935. 5 votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO XLIV. Pág. 353. No. Doc. E0005A019611

USO VOLUNTARIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. De la existencia de recursos ordinarios para impugnar determinados actos de autoridades, se derivan dos situaciones jurídicamente distintas, que consisten: una en la interposición voluntaria del recurso ordinario, y la otra, en la obligación que tienen los afectados de agotar dichos recursos, previamente al ejercicio de la acción constitucional. Ahora bien, si el interesado ocurre voluntariamente ante la potestad común, para obtener la reparación debida, por actos de las autoridades que afectan sus intereses, el juicio de amparo que se promueva cuando aún esté en tramitación el recurso hecho valer, es improcedente de acuerdo con la fracción XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo, aunque esa interposición no sea obligatoria, en los términos de la fracción XV del mismo artículo.

TOMO LIII, Pág. 2442. Landero Carlos F. de Testamentaria. 31 de agosto de 1937. 4 votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LIII. Pág. 2442. No. Doc. E0005A019612

ADMISIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Es indudable que en virtud del escrito por el que un causante pide la revocación del acuerdo por el que se le cobra una cantidad, queda interrumpido el término para la interpretación del recurso de oposición, ante la autoridad judicial o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, si tal revocación, aun cuando no esté prevista en la Ley, fue tramitada, y el requerimiento de pago no llegó a tener el carácter de definitivo. Por tanto, si se ocurre en oposición ante el Tribunal Fiscal, dentro de los quince días siguientes al en que se notifica la resolución sobre la revocación admitida, no se hizo extemporáneamente y el Tribunal Fiscal, al sobreseer en dicho juicio, viola, en perjuicio del quejoso, la disposición del artículo 33 de la Ley de Justicia Fiscal y el amparo que contra tal acto se pida, proceda otorgarlo, para el efecto de que se siga tramitando dicho juicio.

TOMO LV, Pág. 1825. Cía Industrial Morelense, S.A.. 24 de febrero de 1938. 4 votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LV. Pág. 1825. No. Doc. E0005A019596

ADMISION DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Es

indudable que en virtud del escrito por el que un causante pide la revocación del acuerdo por el que se le cobra una cantidad, queda interrumpido el término para la interpretación del recurso de oposición, ante la autoridad judicial o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, si tal revocación, aun cuando no esté prevista en la Ley, fue tramitada, y el requerimiento de pago no llegó a tener el carácter de definitivo. Por tanto, si se ocurre en oposición ante el Tribunal Fiscal, dentro de los quince días siguientes al en que se notifica la resolución sobre la revocación admitida, no se hizo extemporáneamente y el Tribunal Fiscal, al sobreseer en dicho juicio, viola, en perjuicio del quejoso, la disposición del artículo 33 de la Ley de Justicia Fiscal y el amparo que contra tal acto se pida, proceda otorgarlo, para el efecto de que se siga tramitando dicho juicio.

TOMO LV, Pág. 1825. Cía Industrial Morelense, S.A.. 24 de febrero de 1938. 4 votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LV. Pág. 1825. No. Doc. E0005A019596

ADMISIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Es indudable que en virtud del escrito por el que un causante pide la revocación del acuerdo por el que se le cobra una cantidad, queda interrumpido el término para la interpretación del recurso de oposición, ante la autoridad judicial o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, si tal revocación, aun cuando no esté prevista en la Ley, fue tramitada, y el requerimiento de pago no llegó a

tener el carácter de definitivo. Por tanto, si se ocurre en oposición ante el Tribunal Fiscal, dentro de los quince días siguientes al en que se notifica la resolución sobre la revocación admitida, no se hizo extemporáneamente y el Tribunal Fiscal, al sobreseer en dicho juicio, viola, en perjuicio del quejoso, la disposición del artículo 33 de la Ley de Justicia Fiscal y el amparo que contra tal acto se pida, proceda otorgarlo, para el efecto de que se siga tramitando dicho juicio.

TOMO LV, Pág. 1825. Cía Industrial Morelense, S.A.. 24 de febrero de 1938. 4 votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LV. Pág. 1825. No. Doc. E0005A019597

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE, NO OBSTANTE LA CITA ERRONEA DE PRECEPTOS LEGALES, ORDENAMIENTOS O INCORRECTA DENOMINACIÓN. , Cuando un recurso administrativo es interpuesto por la parte legítima y tal interposición se realiza dentro del término legal, satisfaciendo plenamente los requisitos exigidos por la norma que regula dicho recurso, no es jurídicamente aceptable que se decrete el desechamiento o la improcedencia del mismo, por la sola circunstancia de que el inconforme designe el recurso con un nombre equivocado, pues estando manifiesta la voluntad del gobernado de inconformarse con el acto administrativo recurrido, no resulta admisible el desechamiento o declaración de improcedencia del recurso por

razones de forma o exigencias de expresión, cuando es posible suplir la oscuridad por medio de la interpretación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. {IX.2° 4 A}. Amparo en revisión 198/96. María del Carmen Lozano Gutiérrez, en su carácter de presidenta del consejo directivo de la empresa denominada Valdez Lozano Hermanos, S. de R.L. de C.V. 7 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Juana María Meza López. Secretario: José Luis Gómez Ramírez. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Vol. 63. Tercera Parte. pág. 37. SEMANARIO JUDICIAL. NOVENA EPOCA. TOMO IV. DICIEMBRE 1996. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 447. No. Doc. E0009A000952

PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones

administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Séptima Epoca, Sexta Parte: Volumen 48, pág. 47. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, pág. 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 57, pág. 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente. APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. 7ª EPOCA. VOLUMEN 60. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 73. No. Doc. E0007A006702

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (SUSPENSION DEL

ACTO). Si el acto administrativo reclamado, debió combatirse mediante un recurso administrativo que otorga la suspensión de sus efectos, sin exigencia de mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para otorgar la suspensión definitiva, y no se agotó dicho recurso, la demanda de amparo es improcedente con arreglo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley citada.

TOMO LXXXIX, Pág. 3185. Rubio Homero. 26 de septiembre de 1946. cuatro votos. SEMANARIO JUDICIAL. QUINTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO LXXXIX. Pág. 3185. No. Doc. E0005A019610

REVISIÓN. Cuando los fallos dictado en amparos por los jueces de Distrito no analizan todos los capítulos de violación, deben estudiarse éstos por la Corte, al revisar la sentencia, para decidir si por alguno de ellos es procedente el amparo.

QUINTA ÉPOCA: AMPARO EN REVISIÓN 2474/24. KING, VIRGINA. P. DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1926. MAYORÍA DE SIETE VOTOS.

REVISIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. RECURSO IMPROCEDENTE AL NO ACREDITAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL NEGOCIO. Es ineficaz para acreditar la importancia y trascendencia del asunto el argumento expresado por la autoridad, en el sentido de que la sentencia que se dicte en el recurso habrá de determinar la naturaleza de las

declaraciones que, en formato para ser llenado por los constituyentes, expide la autoridad administrativa, estableciendo que se trata de declaraciones particulares, y al no ser resoluciones fiscales, el juicio de nulidad, es improcedente conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, causales de improcedencia que son de orden público, toda vez que tal razonamiento es común a múltiples asuntos y no puede aplicarse en exclusiva a un caso jurídico concreto, no teniendo entonces el carácter excepcional.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. OCTAVA ÉPOCA.

REVISIÓN INTERPUESTA POR LA AUTORIDAD EJECUTORA. INEFICACIA DE LA MISMA COMO SE IMPUGNA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL ACTO. Si la revisión se interpone únicamente por la autoridad ejecutora respecto del acto que se reclama de la autoridad que lo ordenó, debe desestimarse, cualesquiera que sean los agravios que invoque, puesto que la única parte que podría expresar agravios sería la autoridad de quien emanó el acto. Y como, en la actualidad, el problema relativo a la inconstitucionalidad de una ley dejó de ser la competencia de la Segunda Sala para corresponder, todo lo que con ese problema se refiere, al pleno de este alto tribunal, debe precisarse que cuando el presidente de la Corte admite en trámite el recurso de revisión interpuesto

por una de las autoridades ejecutoras, únicamente por lo que atañe a los actos de ejecución, desechándolo en relación con el problema de inconstitucionalidad de la ley del acto por estimar que la recurrente no está legitimada para hacerlo valer, sin que se haya interpuesto el recurso de reclamación en contra de dicho acuerdo, debe tenerse el mismo como firme y, en consecuencia, procede estudiar por la Segunda Sala los agravios respectivos; y si éstos no se enderezan en contra de los actos de ejecución, sino que se refieren al problema de la inconstitucionalidad de la ley, deben estimarse inoperantes y, por ello, debe confirmarse el otorgamiento del amparo.

SEXTA ÉPOCA. AMPARO EN REVISIÓN 4986/61. CÉSAR RÓDRIGUEZ LAINES. 5 DE ABRIL DE 1962. CINCO VOTOS.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO OBLIGATORIOS. Si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la Ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo "podrán", éste no debe ser interpretado como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo "podrán" sólo da cumplimiento al imperativo constitucional, de legítima defensa y garantía de audiencia al establecer para el afectado por una resolución un camino o

posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de que no esté de acuerdo con la resolución apoyada en la Ley del acto puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla, lo que traería consigo en este último supuesto el consentimiento tácito de la citada resolución, pero nunca la oportunidad para acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo procedente. Asimismo, el vocablo "podrán" (inflexión del verbo poder) significa según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima edición, "tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa", significados que difieren absolutamente con el término "optar" y "optativo", que significa, según el diccionario de referencia, "escoger una cosa entre varias, acción de". De tal manera que, semánticamente, ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún posibilidad de sinonimia, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable el interpretar la voz "podrán" como facultad para optar o elegir entre la interpretación del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad, superior de la responsable) o la posibilidad de promover un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que nos permite concluir que el

recurso administrativo que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de la materia que actualiza el mismo, "podrán" interponerlo con apoyo en el propio ordenamiento legal, no siendo optativo o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo el juicio fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1541/87. Margarita Borrego Parcayo Vda. de Salgado y otro. 20 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Sostiene la misma tesis:

Revisión fiscal 451/90. Saúl Régules. 28 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Salvador Mondragón Reyes. SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA EPOCA. TOMO VII. ENERO 1991. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 414. No. Doc. E0008A004091

3.4 LA SUSPENSIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La doctrina sostiene que la presunción de que los actos de la Administración son legítimos, hacen que no puedan sostenerse

en general el efecto suspensivo del recurso, sin que pueda enunciarse el principio opuesto, o sea de que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello, ser regulada por el derecho objetivo.

Por lo que respecta al particular, en aquellos casos en que el interés público no asegure convenientemente o no se compromete un interés general en forma manifiesta, debe aceptarse que una vez interpuesto el recurso administrativo pueda suspenderse la ejecución del acto reclamado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- Lo solicite expresamente el recurrente;
- Sea procedente el recurso;
- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federal.
- La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los

cinco días hábiles siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

La regla general debe ser la ejecución inmediata de los actos administrativos, la excepción, otorgar la suspensión cuando la ley estime que no causen perjuicios a la colectividad.

La suspensión tiene por objeto evitar que se realice un acto que puede perjudicar o ser imposible reparación; debido a que la suspensión de un acto sólo favorece al recurrente, éste debe satisfacer los requisitos que se exijan.

La suspensión sólo procederá a petición de parte, siempre y cuando el recurso en el que se promueva sea procedente.

La autoridad debe evitar que se afecte el interés social o se violen normas de orden público. En el supuesto de que se afecte el interés social o el acto de autoridad imponga una multa, el recurrente debe asegurar el cumplimiento de su obligación mediante una garantía.

El plazo para conceder o negar la suspensión es de cinco días, pasados los cuales, de no haber respuesta, operará la afirmativa ficta, lo que significa que se considerará otorgada la suspensión.

A pesar de que la afirmativa ficta favorece al recurrente, se considera que la autoridad viola el artículo 8 de la Constitución, ya que está obligada a responder a toda petición.

Otro problema en esta norma es el del plazo: la autoridad tiene cinco días para ordenar la suspensión. Debido a que se trata del trabajo que debe realizar la autoridad que cumple su calendario de labores, los días deben considerarse como hábiles, pese a que la ley no lo determina así concretamente.

CAPITULO IV.
EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN ÉL
PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA
SEGUIDO ANTE EL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.1 MEDIOS DE DEFENSA EN PARTICULAR CONTRA RESOLUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA SEGUIDO ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Para proteger los derechos de los particulares se han establecido diversos sistemas o medios que son indirectos y directos, siendo los medios indirectos, básicamente, "los que consisten en el control, que las autoridades superiores ejercen sobre sus subordinadas es decir, constituyen un autocontrol que el propio Estado ejerce, para garantizar a los particulares la legalidad de sus actos."³⁶

Los medios directos son: "los que se encuentran plasmados en la Ley y los podemos clasificar según la autoridad, obligando a ésta por intervención del afectado a examinar nuevamente la acción realizada, para determinar si en su emisión hubo violación o no de sus derechos. Estos medios directos se encuentran plasmados en la ley y los podemos clasificar, según la autoridad que debe intervenir, en los recursos administrativos y

³⁶ Betancourt Huacuja, Sergio. La regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal, p. 231

en recursos o acciones jurisdiccionales, pudiendo subdividirse estos últimos en:

1. Recursos y acciones ante los Tribunales administrativos, y
2. Recursos y acciones ante Tribunales comunes.³⁷

Por lo que existen dos preceptos básicos que rigen principalmente esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento licitatorio que garantizan el derecho de los particulares, o sea los artículos 14 y 16 de la Constitución Política que establecen:

ART. 14. - Nadie podrá ser privado de la vida, 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...

El artículo 16 de la Constitución en su parte inicial relativa, ordena:

ART. 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...

³⁷ Ibidem, p.155

Aunque el artículo 14 constitucional sólo se refiere a la autoridad judicial, la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha extendido su aplicación estableciendo que de él se deducen las dos más importantes garantías de la seguridad jurídica, aplicable en materia administrativa: la de previa audiencia y la de legalidad. De todas maneras la garantía que otorga el precepto citado, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las formalidades esenciales del procedimiento señalado por la Ley.

Asimismo existen casos de excepción en que la propia Constitución en forma expresa o general, señala los casos en que el Poder Público puede ejecutar directamente sus resoluciones sin intervención de las autoridades judiciales y sin sujetarse al citado artículo 14.

Desde luego afirmamos con respecto al caso planteado, o sea cuando una autoridad administrativa priva de sus derechos a un particular, en los términos siguientes:

a) La autoridad administrativa debe subordinarse estrictamente a la ley que ha de aplicarse, esto es, la garantía de legalidad.

b) La autoridad administrativa debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, en particular, con la

garantía de audiencia, es decir, “un juicio”, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

c) La ley administrativa debe establecer el procedimiento administrativo como una garantía de carácter constitucional, la falta de ese procedimiento es violatoria de la constitución.

Por lo que las formalidades, en caso de que se infrinjan estas garantías por parte del Servicio de Administración Tributaria cuando emite una resolución, serán las siguientes:

a) Se comunicará al presunto infractor de los hechos constitutivos de la infracción, para que dentro del término que para tal efecto se señale, exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes;

b) Una vez transcurrido el plazo, se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho valer, y

c) Se emitirá una resolución que debe estar adecuadamente fundada y motivada, comunicándola por escrito al infractor.

4.2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Cuando una ley no prevé sanciones, es imperfecta, puesto que

en su campo práctico de aplicación, carece de eficacia y por lo tanto, para constituirse en una garante de principios jurídicos, necesariamente deberá contener los medios apropiados para exigir el cumplimiento forzoso, ante un eventual riesgo de transgresión.

Pero así mismo se deben contemplar ciertos derechos del licitante, y en este caso los derechos se pueden dividir en: "el derecho de competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al fin propuesto por la legislación".³⁸ Estas diversas prerrogativas con que cuentan los individuos frente a la potestad estatal, deben protegerse, en forma tal que existan medios jurídicos administrativos que permitan su reparación en caso de violación a efecto de conseguir el retiro y la modificación o anulación de la resolución que haya transgredido el interés privado.

En base a ello tenemos al recurso administrativo como "el medio legal de que dispone el licitante o el particular afectado en sus intereses o derechos, por un acto administrativo y que para obtener de la propia autoridad una revisión del acto a fin de que este sea revocado, anulado o modificado, siempre que se compruebe su ilegalidad"³⁹

³⁸ *Ibidem*, p.212

³⁹ *Idem*, p.156

recurre.

2. El acto o la resolución afecte el derecho e interés del particular.

Y para ello la ley señalará ante que autoridad debe agotarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto, o la jerárquicamente superior. Así mismo la fijación de un plazo dentro del cual el afectado pueda hacer valer el recurso teniendo el señalamiento de ciertos requisitos de forma como garantías o medios probatorios. Tomando en cuenta que se fijará un procedimiento que deberá seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse o la especificación de pruebas que puedan rendirse y que la autoridad revisora quedará obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo, ya que sin ello, no puede hablarse propiamente de un recurso, aún y cuando los principios del derecho administrativo, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, sino que se requiere que se garantice el interés estatal.

Teniendo como base que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala:

ART. 96. - La Contraloría, de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 95, realizarán las investigaciones correspondientes dentro de un plazo que no

excederá de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se inicien y resolverá lo conducente.

Las dependencias y entidades proporcionarán a la Contraloría la información requerida para sus investigaciones, dentro de los ocho días naturales siguientes contados a partir de la recepción de la respectiva solicitud.

Durante la investigación de los hechos a que se refiere el párrafo anterior, podrá suspenderse el proceso de adjudicación cuando:

I. Se advierta que existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de esta ley o de las disposiciones que de ella deriven, y

II. Con la suspensión no se cause perjuicio al interés público y no se contravengan disposiciones de orden público, o bien, si de continuarse el procedimiento de contratación, pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate.

De igual forma este ordenamiento legal señala, la tramitación del recurso administrativo de revocación en su artículo 99 párrafo primero señalando: "En contra de las resoluciones que dicten la Secretaría o la Contraloría en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la que la hubiere emitido, recurso de revocación dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente al de la

notificación.

Ahora bien, otro de los medios de impugnación a efecto de que proceda o no, es el Juicio de Amparo que dentro de un procedimiento de Licitación Pública, dependerá su procedencia de la resolución que se emitió en el procedimiento de Licitación; esta considerada un acto de autoridad; ya que "resulta evidente que cada vez con mayor frecuencia emanen actos de entes jurídico a los que tradicionalmente no les ha dado el carácter de autoridades, y que, sin embargo, en uso de sus atribuciones, pueden causar agravio a los particulares en sus intereses jurídicos. Tal es el caso de un sinnúmero de actos dictados y ejecutados por entidades o dependencias, que bajo una apreciación clásica, no son considerados como acto de autoridad para los efectos del amparo".^{4º}

Aunque el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o

^{4º} Ramírez Medrano, Raúl. La Tutela del Derecho Administrativo, p.162

del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Y el artículo 104 fracción I párrafo I del mismo ordenamiento establece que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal de que se susciten sobre el incumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En numerosas leyes administrativas se suscitan "asuntos civiles o penales" que son de la competencia de los Tribunales de la Federación. En ellos evidentemente está interesada la autoridad administrativa, que es la causa y motivo de las decisiones administrativas.

Es por eso que el Tribunal ha establecido que uno de los elementos caracterizan a las autoridades, para los efectos de amparo, es el hecho de que con fundamento en alguna

disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que pueden ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública".⁴¹

Por consiguiente, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que "el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, no deriva de que reúnan determinados requisitos legales o formales para su existencia, sino simplemente de que dicte, ordene o ejecute el acto reclamado y de que disponga de la fuerza para hacerlo cumplir."⁴²

En esa virtud, siendo los actos de las dependencias y entidades con las que los proveedores contratan verdaderas resoluciones con imperium, fácilmente se colige que con autoridades contra cuyas violaciones, es procedente el juicio de garantías.

4.3 INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA

⁴¹ Idem, p. 203

⁴² Ibidem, p. 205

Si el proveedor o licitante opta por presentar el recurso administrativo de inconformidad ante la Contraloría y está lo desecha, en segundo intento podría interponer un recurso de revocación ante esa misma dependencia, pues sin duda está en presencia de un acto de autoridad.

Siguiendo con el recurso de inconformidad, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señala:

ART. 95. - Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.

Lo anterior, sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten al órgano de control de la convocante, las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de adjudicación del contrato respectivo, a fin de que las mismas se corrijan.

Al escrito de inconformidad podrá acompañarse, en su caso, la manifestación aludida en el párrafo precedente, la cual será valorada por la Contraloría durante el periodo de investigación.

Transcurridos los plazos establecidos en este artículo, precluye para los interesados el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que la Contraloría pueda actuar en cualquier tiempo

en términos de Ley.

ART. 98. - El inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95, deberá manifestarse, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados y acompañar la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad.

La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones legales aplicables.

Por su parte, el recurso de revocación en el artículo 99 de la citada normatividad legal señala:

ART. 99. - En contra de las resoluciones que dicten la Secretaría o la Contraloría en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la que hubiere emitido, recurso de revocación dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente de la notificación, el que se tramitará conforme a las normas siguientes:

1. Se interpondrá por el recurrente mediante escrito en el que se expresarán los agravios que el acto impugnado le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución impugnada, así como la constancia de la notificación de esta última excepto si la notificación se hizo por

correo;

II. Si el recurrente así lo solicita en su escrito, se suspenderá el acto que reclama, siempre y cuando garantice mediante fianza los daños y perjuicios que le pudiera ocasionar al Estado o a tercero, cuyo monto será fijado por la Contraloría, el cual nunca será inferior al equivalente al 20%, ni superior al 50% del valor del objeto del acto impugnado. Sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión. No procederá la suspensión cuando se ponga en peligro la Seguridad Nacional, el orden social o los servicios públicos. Si la resolución que se impugna consiste en la imposición de multas, la suspensión se otorgará siempre y cuando se garantice el interés fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación;

III. En el recurso no será admisible la prueba de confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad;

IV. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas;

V. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si éstas no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la

autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida.

VI. La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por la recurrente. De no presentarse el dictamen dentro del plazo de ley, la prueba será declarada desierta;

VII. La Secretaría o la Contraloría, según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado;

VIII. La Secretaría o la Contraloría, según el caso, acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiera ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. La Secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, el que será improrrogable, y

IX. Vencido el plazo para la rendición, de pruebas, la Secretaría o la Contraloría, según el caso, dictará resolución, en un término que no excederá de veinte días hábiles. Si no se dicta resolución en el plazo señalado, se entenderá denegada.

Ahora bien, si el escrito se presenta ante la dependencia o entidad que convocó a la Licitación Pública, y éste es denegado, puede el afectado acudir ante un juzgado de Distrito en materia administrativa, para que le sea otorgado el amparo y protección de la Justicia de la Unión, alegando las violaciones constitucionales, en los términos comunes que para ello se

señale.

4.4 CAUSAS Y EFECTOS JURÍDICOS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA.

La ejecución de las obras públicas y de las adquisiciones que realiza el Servicio de Administración Tributaria, se comprenden en una parte el ejercicio del gasto de inversión consignado en el presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, en virtud de que la Licitación Pública, al tener como fundamento los principios de la declaración unilateral de voluntad del Derecho Civil, y que no es otra cosa que una oferta que propone el proveedor para satisfacer una demanda del Estado o de las dependencias, la cual al ser aceptada constituye un contrato, surgiendo así la obligación de cumplimiento por parte del proveedor o licitador y de dar el pago por parte de la dependencia, el cual ya se tuvo contemplado en el presupuesto de Egresos de la dependencia o entidad convocante.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas establece, en cuanto a la adjudicación, ejecución, terminación, suspensión y demás que requiere la obra o servicio que se haya contratado: lo que en los posteriores artículos transcribimos:

ART. 40. - Las dependencias y entidades podrán rescindir administrativamente los contratos en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor o contratistas.

Asimismo, las dependencias y entidades podrán dar por terminados anticipadamente los contratos cuando ocurran razones de interés general.

ART. 46. - Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones; el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y, por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los

términos del artículo 95.

ART. 60. - Las dependencias y entidades no adjudicarán e contrato cuando a su juicio las posturas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, y volverán a expedir una convocatoria.

ART. 62.- La adjudicación del contrato obligara a la dependencia o entidad y a la persona en quien hubiere recaído dicha adjudicación a formalizar el documento relativo, dentro de los treinta días naturales siguientes al de la adjudicación.

Si el interesado no firmare el contrato perderá en favor de la convocante la garantía que hubiere otorgado y la dependencia o entidad podrá, sin necesidad de un nuevo procedimiento, adjudicar el contrato al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 59, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora, en todo caso, no sea superior al diez por ciento.

Si la dependencia o entidad no firmare el contrato respectivo, el contratista, sin incurrir en responsabilidad, podrá determinar no ejecutar la obra. En este supuesto, la dependencia o entidad liberará la garantía otorgada para el sostenimiento de su proposición y cubrirá los gastos no

recuperables en que hubiere incurrido el contratista para preparar y elaborar su propuesta, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con la licitación de que se trate.

El contratista a quien se adjudique el contrato, no podrá hacer ejecutar la obra por otro; pero, con autorización previa de la dependencia o entidad de que se trate, podrá hacerlo respecto de partes de la obra cuando adquiera materiales o equipos que incluyan su instalación en la obra. Esta autorización previa no se requerirá cuando la dependencia o entidad señale específicamente en las bases de la licitación, las partes de la obra que podrán ser objeto de subcontratación. En todo caso, el contratista seguirá siendo el único responsable de la ejecución de la obra ante la dependencia o entidad.

Las empresas con quienes se contrate la realización de obras pública, adquisiciones y servicios, podrán presentar conjuntamente proposiciones en las correspondientes licitaciones, sin necesidad de constituir una nueva sociedad, siempre que, para tales efectos, al celebrar el contrato respectivo, se establezcan con precisión a satisfacción de la dependencia o entidad, las partes de la obra que cada empresa se obligará a ejecutar, así como la manera en que, en su caso, se exigirá el cumplimiento de las obligaciones.

Los derechos y obligaciones que se deriven de los contratos de obra pública no podrán cederse en forma parcial o total a favor de cualesquiera otra persona física o moral, con excepción

de los derechos de cobro sobre las estimaciones por trabajos ejecutado, en cuyo supuesto se deberá contar con la conformidad previa de la dependencia o entidad de que se trate.

Art. 63. - El otorgamiento de los anticipos se deberá pactar en los contratos de obra pública conforme a lo siguiente:

I. Los importes de los anticipos concedidos serán puestos a disposición del contratista con antelación a la fecha pactada para el inicio de los trabajos; el atraso en la entrega del anticipo, será motivo para diferir en igual plazo el programa de ejecución pactado. Cuando el contratista no entregue la garantía de los anticipos dentro del plazo señalado en el artículo 38, no procederá el diferimiento y por lo tanto deberá iniciar la obra en la fecha establecida originalmente. Los contratistas, en su proposición, deberán considerar para la determinación del costo financiero de los trabajos, el importe de los anticipos.

II. No se otorgarán anticipos para los convenios que se celebran en términos del artículo 70, salvo los que se celebren conforme al último párrafo del mismo, ni para los importes resultantes de los ajustes de costos del contrato o convenios, que se generen durante el ejercicio presupuestal de que se trate, y

III. Para la amortización de los anticipos en los casos de rescisión de contrato, el saldo por amortizar se reintegrará a la dependencia o entidad en un plazo no mayor de veinte días

naturales contados a partir de la fecha en que le sea comunicada la rescisión al contratista. El contratista que no reintegre el saldo por amortizar en el lazo señalado en esta fracción, cubrirá los cargos que resulten conforme a la tasa y el procedimiento de cálculo establecidos en el segundo párrafo del artículo 69.

ART. 64. - Las dependencias y entidades establecerán la residencia de supervisión con anterioridad a la iniciación de la obra, y será responsable directa de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones prestadas por los contratistas.

ART. 65. - La ejecución de la obra contratada deberá iniciarse en la fecha señalada, y para ese efecto, la dependencia o entidad contratante oportunamente pondrá a disposición del contratista él o los inmuebles en que deba llevarse a cabo. El incumplimiento de la dependencia o entidad, prorrogará en igual plazo la fecha originalmente pactada de terminación de los trabajos.

ART. 66. - Las estimaciones de trabajos ejecutados a más tardar, se presentaran por el contratista a la dependencia o entidad por periodos mensuales, acompañadas de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

Las estimaciones por trabajos ejecutados deberán pagarse por parte de la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad,

dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que las hubiere recibido el residente de supervisión de la obra de que se trate.

Las diferencias técnicas o numéricas pendientes de pago se resolverán y, en su caso, se incorporarán en la siguiente estimación.

ART. 67. - Cuando ocurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato, que determinen un aumento o reducción de los costos de los trabajos aún no ejecutados conforme al programa pactado, dichos costos podrán ser revisados, atendiendo a lo acordado por las partes en el respectivo contrato. El aumento o reducción correspondiente deberá constar por escrito.

No dará lugar a ajuste de costos, las cuotas compensatorias a que, conforme la ley de la materia, pudiere estar sujeta la importación de bienes contemplados en la realización de una obra.

ART. 68. - El procedimiento de ajuste de costos deberá pactarse en el contrato y se sujetará a lo siguiente:

1. Los ajustes se calcularán a partir de la fecha en que se haya producido el incremento o decremento en el costo de los instrumentos respecto de la obra faltante de ejecutar, conforme al programa de ejecución pactado en el contrato o, en caso de

existir el atraso sea por causa imputable al contratista, con respecto al programa vigente. Cuando el atraso sea por causa imputable al contratista, procederá el ajuste de costos exclusivamente para la obra que debiera estar pendiente de ejecutar conforme al programa originalmente pactado.

II. Los incrementos o decrementos de los costos de los insumos, serán calculados con base en los relativos o el índice que determine la Secretaría. Cuando los relativos que requiera el contratista o la contratante no se encuentren dentro de los publicados por la Secretaría, las dependencias y entidades procederán a calcularlos conforme a los precios que investiguen, utilizando los lineamientos y metodología que expide la Secretaría.

III. Los precios del contrato permanecerán fijos hasta la terminación de los trabajos contratados. El ajuste se aplicará a los costos directos conservando constantes los porcentajes de indirectos y utilidad originales durante el ejercicio del contrato; el costo por financiamiento estará sujeto a las variaciones de la tasa de interés propuesta, y

IV. A los demás lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

El ajuste de costos que corresponda a los trabajos ejecutados conforme a las estimaciones correspondientes deberá cubrirse por parte de la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, a más tardar dentro de los treinta días

naturales siguientes a la fecha en que la dependencia o entidad resuelva por escrito el aumento o reducción respectivo

ART. 69. - En caso de incumplimiento en los pagos de estimaciones y de ajustes de costos, la dependencia o entidad, a solicitud del contratista, deberá pagar gastos financieros conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en caso de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días calendario desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del contratista.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el contratista, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso; más los intereses correspondientes, conforme a una tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Los cargos se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días calendario desde la fecha del pago hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

ART. 70. - Las dependencias y entidades podrán, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos de

obra pública mediante convenios, siempre y cuando estos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el 25% del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original.

Si las modificaciones exceden el porcentaje indicado o varían sustancialmente el proyecto, se deberá celebrar, por una sola vez, un convenio adicional entre las partes de las nuevas condiciones, en los términos del artículo 29. Este convenio adicional deberá ser autorizado bajo la responsabilidad del titular de la dependencia o entidad o por el oficial mayor o su equivalente en entidades.

Dichas modificaciones no podrán, en modo alguno, afectar las condiciones que se refieran a la naturaleza y características esenciales de la obra objeto del contrato original, ni convenirse para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la ley o de los Tratados.

De las autorizaciones a que se refiere el párrafo anterior, el titular de la dependencia o entidad, de manera indelegable, informará a la Secretaría, a la Contraloría y, en su caso, al órgano de gobierno. Al efecto, a más tardar el último día hábil de cada mes, deberá presentarse un informe que se referirá a las autorizaciones otorgadas en el mes calendario inmediato anterior.

No serán aplicables los límites que se establecen en este artículo cuando se trate de contratos cuyos trabajos se refieran a la conservación, mantenimiento o restauración de los inmuebles

que se refiere el artículo 5° de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en los que no sea posible determinar el catálogo de conceptos, las cantidades de trabajo, las especificaciones correspondientes o el programa de ejecución.

ART. 71. - Las dependencias y entidades podrán suspender temporalmente en todo o en parte la obra contratada, por cualquier causa justificada. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades designarán a los servidores públicos que podrán ordenar la suspensión.

ART. 72. - En la suspensión, rescisión administrativa o terminación anticipada de los contratos de obra pública, deberá observarse lo siguiente:

I. Cuando se determine la suspensión de la obra o se rescinda el contrato por causa imputables a la dependencia o entidad, ésta pagará los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonable, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con el contrato de que se trate;

II. En caso de rescisión del contrato por causas imputables al contratista, la dependencia o entidad procederá a hacer efectivas las garantías y se abstendrá de cubrir los importes resultantes de trabajos ejecutados aún no liquidados,

hasta que se otorgue el finiquito correspondiente, lo que deberá efectuarse dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de notificación de la rescisión. En dicho finiquito deberá preverse el sobre costo de los trabajos aún no ejecutados que se encuentren atrasados conforme al programa vigente, así como lo relativo a la recuperación de los materiales y equipos que, en su caso, le hayan sido entregados.

III. Cuando concurren razones de interés general que den origen a la terminación anticipada del contrato, la dependencia o entidad pagará la contratista los trabajos ejecutados, así como los gastos no recuperables, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobadas y se relacionen directamente con el contrato de que se trate, y

IV. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, deberá presentar su solicitud a la dependencia o entidad, quien resolverá dentro de los veinte días naturales siguientes a la recepción de la misma; en caso de negativa será necesario que el contratista obtenga de la autoridad judicial la declaratoria correspondiente.

ART. 73. - De ocurrir los supuestos establecidos en el artículo 72, las dependencias y entidades comunicaran la suspensión, rescisión o terminación anticipada del contrato al contratista, posteriormente, lo harán del conocimiento de la

Secretaría y de la Contraloría, a más tardar el último día hábil de cada mes, mediante un informe que se referirá a los actos llevados a cabo en el mes del calendario inmediato anterior.

ART. 74. - El contratista comunicará a la dependencia o entidad la terminación de los trabajos que le fueron encomendados y está verificará que los trabajos estén debidamente concluidos dentro del plazo que se pacte expresamente en el contrato.

Una vez que se hayan constatado la terminación de los trabajos en los términos del párrafo anterior, la dependencia o entidad procederá a su recepción dentro del plazo que para tal efecto se haya establecido en el propio contrato. Al concluir dicho plazo, sin que la dependencia o entidad haya recibido los trabajos, éstos se tendrán por recibidos.

La dependencia o entidad, si esta última es de aquéllas cuyos presupuestos se encuentren incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en el del Gobierno del Distrito Federal o de las que reciban transferencias con cargo a dichos presupuestos, comunicará a la Contraloría la terminación de los trabajos e informará la fecha señalada para su recepción a fin de que, si lo estima conveniente, nombre representantes que asistan al acto.

En la fecha señalada, la dependencia o entidad, bajo su responsabilidad, recibirá los trabajos y levantará el acta correspondiente.

ART. 75. - Concluida la obra, no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en la misma, de los vicios ocultos, y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Para garantizar durante un plazo de doce meses el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, podrán constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de la obra; presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de la obra, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.

Los recursos aportados en fideicomisos deberán invertirse en instrumentos de renta fija.

Los contratistas, en su caso, podrán reiterar sus aportaciones en fideicomisos y los respectivos rendimientos, transcurridos doce meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos.

Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se

hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo.

ART. 76. - El contratista será el único responsable de la ejecución de los trabajos y deberá sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad y uso de la vía pública, así como a las disposiciones establecidas al efecto por la dependencia o entidad contratante. Las responsabilidades, y los daños y perjuicios que resultaren por su inobservancia, serán a cargo del contratista”.

Así mismo el artículo 97, señala que: La resolución que emita la Contraloría, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto de los servidores públicos que hayan intervenido, tendrán por consecuencia:

- I. 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;
- II. La nulidad del procedimiento, o
- III. La declaración de improcedencia de la inconformidad⁴³

Por tal motivo, y en virtud de que los licitantes o proveedores tienen derecho a la legalidad de los actos del Estado, pueden exigirle que en su funcionamiento y en la

⁴³ Ley de Adquisiciones y Obra Pública, artículos 40, 60, 62-76 y 97

emisión de resoluciones, se sujeten a las normas legales establecidas y que en consecuencia sean expedidas por los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades prescritas, por los motivos que fijan las normas, con el contenido idóneo y persiguiendo el fin previsto.

4.5 PROPUESTAS DE REFORMA EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA SEGUIDO ANTE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Es relevante el papel que juega actualmente la Licitación Pública, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Por un lado, se utiliza como un mecanismo de contratación de la administración pública a través del otorgamiento de concesiones de servicios públicos o la venta de empresas paraestatales: al respecto cabe hacer mención a la Ley Modelo de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil sobre la Contratación pública de bienes, obras y servicios. Provocando que la Licitación Pública este siendo regulada por un sin fin de Leyes; por lo que proponemos:

1. Primeramente se deroguen las innumerables disposiciones administrativas que directa o indirectamente tienen relación con la Licitación Pública y que aún siguen vigentes,

entorpeciendo la expedita contratación y proporcionando ambiguas interpretaciones que confunden o provocan equívocos manejos; tales como: La Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley del Banco de México y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2. Reformar a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que es la que regula plenamente la Licitación Pública.

ART. 2. - Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. Secretaría: la secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- II. Contraloría: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Dependencias: las señaladas en las fracciones I a IV del artículo 1º;
- IV. Entidades: las mencionadas en las fracciones V y VI del artículo 1º;
- V. Sector: el agrupamiento de entidades coordinado por la dependencia que, en cada caso, designe el Ejecutivo Federal;
- VI. Tratados: los definidos como tales en la fracción I del artículo 2º de la Ley sobre la Celebración de Tratados;
- VII. Proveedor: la persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios, y

VIII. Contratista: la persona que celebre contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas.

En referencia a este artículo, creemos que se debería adicionar una fracción más para que así se establezca el concepto de Licitante que sería: "la persona que presenta propuestas técnicas y económicas para que se le adjudique un contrato de arrendamiento, obras, servicios o adquisiciones". Y evitar que se confunda con el Proveedor o Contratista.

ART. 30. - Las adquisiciones, arrendamientos y servicios así como la obra pública, por regla general, se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley.

Este artículo resulta ser contradictorio pues, el artículo 28 establece que: Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, mediante los procedimientos que a continuación se señalan:

- A. Por Licitación Pública, y
- B. Por Invitación Restringida.

Por lo que debería suprimirse la frase "por regla general", o bien que del artículo 28 se elimine el procedimiento de Invitación Restringida como medio de contratación de adquisiciones, arrendamiento, servicios y obra pública.

ART. 33. - Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se podrán a disposición de los interesados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria y hasta siete días naturales previos al acto de presentación y apertura de proposiciones, y contendrán, como mínimo lo siguiente:

I. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;

II. Poderes que deberán acreditarse; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, siendo optativa la asistencia a las reuniones que, en su caso, se realicen; fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las proposiciones, garantías, comunicación del fallo y firma del contrato;

III. Señalamiento de que será causa de descalificación, el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación;

IV. El idioma o idiomas en que podrán presentarse las

proposiciones;

V. La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los proveedores o contratistas, podrán ser negociadas, y

VI. Criterios claros y detallados para la adjudicación de los contratos y la indicación de que en la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes...

Referente a la fracción segunda deberá hacerse obligatoria y no optativa, la asistencia de los interesados o invitados a las reuniones que se realicen para que así se evite la confusión o errores en las presentaciones de las propuestas o bien inconformidad en las resoluciones.

ART. 46. - Las dependencias y entidades, para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas incluyan la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación.

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones; el contrato se adjudicará a la persona que, de entre los licitantes, reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes y,

por tanto, satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo.

La dependencia o entidad convocante emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, en el que hará constar el análisis de las proposiciones admitidas, y se hará mención de las proposiciones desechadas.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse en los términos el artículo 95.

Este último párrafo deberá eliminarse dado que no menciona, ni contempla al recurso de revocación establecido en el artículo 99 y solo hace referencia a la inconformidad, como único medio de defensa del particular.

ART. 98. - El inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, los hechos que le consten relativos al acto o actos impugnados y acompañar la documentación que sustente su petición. La falta de protesta indicada será causa de desechamiento de la inconformidad.

La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones legales aplicables.

La última parte del primer párrafo, es un tanto rigorista y confuso, además de que se presupone que si un particular sé

esta inconformando es por una serie de hechos que le constan pues están afectando sus derechos, presentando como documento base de su petición la resolución y en caso de que no se le causare al particular alguna afectación en sus intereses como lo manifiesta, se le sancionara, conforme a la misma Ley lo establece, a lo que al particular lógicamente no le convendría.

ART. 99. - En contra de las resoluciones que dicten la Secretaría o la Contraloría en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la que hubiere emitido, recurso de revocación dentro del término de diez días naturales, contados a partir del día siguiente de la notificación, el que se tramitará conforme a las normas siguientes:

I. Se interpondrá por el recurrente mediante escrito en el que se expresarán los agravios que el acto impugnado le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución impugnada, así como la constancia de la notificación de esta última excepto si la notificación se hizo por correo;

II. Si el recurrente así lo solicita en su escrito, se suspenderá el acto que reclama, siempre y cuando garantice mediante fianza los daños y perjuicios que le pudiera ocasionar al Estado o a tercero, cuyo monto será fijado por la Contraloría, el cual nunca será inferior al equivalente al 20%, ni superior al 50% del valor del objeto del acto impugnado. Sin embargo, el tercero perjudicado podrá dar contrafianza equivalente a la que

corresponda a la fianza, en cuyo caso quedará sin efecto la suspensión. No procederá la suspensión cuando se ponga en peligro la Seguridad Nacional, el orden social o los servicios públicos. Si la resolución que se impugna consiste en la imposición de multas, la suspensión se otorgará siempre y cuando se garantice el interés fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación;

III. En el recurso no será admisible la prueba de confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad;

IV. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas;

V. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos, si éstas no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida.

VI. La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por la recurrente. De no presentarse el dictamen dentro del plazo de ley, la prueba será declarada desierta;

VII. La Secretaría o la Contraloría, según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estimen pertinentes por

parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado;

VIII. La Secretaría o la Contraloría, según el caso, acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiera ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. La Secretaría ordenará el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, el que será improrrogable, y

IX. Vencido el plazo para la rendición, de pruebas, la Secretaría o la Contraloría, según el caso, dictará resolución, en un término que no excederá de veinte días hábiles. Si no se dicta resolución en el plazo señalado, se entenderá denegada.

Conforme a éste artículo 99, se deberán reformar las fracciones II, III y IX por lo que hace a la fracción II deberá cambiar el porcentaje de fianza para ser entre el 5 y 10% máximo del valor del objeto impugnado y eliminar la parte de que el tercero perjudicado al dar contra fianza queda sin efecto la suspensión cuando el tercero perjudicado da contra fianza y no faltando al principio de equidad al que tienen derecho ambas partes.

Aún cuando en está fracción sólo se debería de contemplar el monto de la fianza que deberá otorgar el recurrente. Ya que la parte siguiente tiene una interpretación confusa puesto que si se elimina la parte de la contra fianza que otorga el tercero perjudicado, se está faltando al principio de equidad, pero si

subsiste entonces la suspensión no tendrá efecto y se continuaría con la afectación de intereses hasta que se resuelva el recurso.

Por lo que proponemos será que el recurrente otorgará fianza de un 5% como mínimo y un 10% como máximo del valor del objeto impugnado, sin embargo el tercero perjudicado podrá otorgar contra fianza por el mismo monto para que no se de la suspensión y decidiendo si procede o no dicha suspensión será la Contraloría pero no con esto finalizará el procedimiento.

La fracción tercera deberá suprimirse pues es conocido que las Autoridades no se pueden presentar como testigos, además es repetitiva pues en la fracción primera nos señala que se deben presentar las pruebas con el mismo escrito de agravios.

Finalmente la fracción IX por lo que hace a su último párrafo en que si no se dicta resolución en el plazo de veinte días, se entenderá denegada la suspensión, por lo que creemos que le resta importancia y factibilidad al recurso de revocación como a la suspensión del acto, pues no tiene caso llevar a cabo todo un procedimiento si al final la autoridad al no dictar resolución en el plazo señalado se entenderá por denegada, por lo cual debe hacerse obligatoria emitir una resolución en el plazo señalado.

CONCLUSIONES

La realización de este trabajo nos permite establecer que la hipótesis planteada fue comprobable, toda vez que el resultado obtenido fue que el Recurso de Revocación en el procedimiento de Licitación Pública no es considerado como un verdadero medio de impugnación.

El problema cuestionado en la investigación fue resuelto al establecer en el desarrollo de los cuatro capítulos que la integran, que es fundamental la reforma del Recurso de Revocación que contempla la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 99.

En base a la investigación realizada que se abordó en el Capítulo I del presente trabajo en que la Licitación Pública, no tiene en sí un concepto teórico establecido, podemos concluir que por Licitación será toda aquella acción resultante del acuerdo o cooperación del administrado, es decir, en el orden de las relaciones contractuales que se establecen entre la administración y los particulares, surge el procedimiento de la Licitación Pública.

Así, cuando el Estado necesita contratar con los particulares, ya sean personas físicas o morales, la ejecución de cometidos que le competen, debe hacer en principio preceder

sus acuerdos mediante el procedimiento de la Licitación Pública.

La Licitación Pública surge como una exigencia de la buena administración, como una condición de moralidad y también como una oportunidad para los administrados, que posean las mejores ventajas en la oferta de la realización de contratos de interés para la administración, y también como garantía de los intereses del Estado, es decir, del interés general.

Consideramos que la Licitación Pública es uno de los requisitos que exigen los contratos administrativos, de acuerdo con lo expuesto en el Segundo Capítulo de este trabajo; cuyo procedimiento se inicia con una invitación a los interesados a hacer sus propuestas, mismas que deben reunir los de requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en cumplimiento al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la administración pública elija la oferta más ventajosa, dentro de las presentadas, para el Estado.

La administración pública ante la imposibilidad de resolver por sí sola todas las necesidades de la sociedad, se ha visto obligada a contratar con los particulares para satisfacer dichas necesidades de interés público. Las dependencias y entidades de la administración pública federal, por esa razón, no actúan siempre por medio de actos administrativos unilaterales, sino

que con frecuencia realizan convenios con entes públicos o con los administrados, celebrando acuerdos de diferente naturaleza.

En los contratos administrativos, se discute su naturaleza con los celebrados por los particulares entre sí, y además, la posibilidad de que la administración como tal, pueda celebrarlos, ya que al parecer se dejó claro en esta investigación que son de distinta naturaleza de aquellos que convienen los particulares entre si.

Las ventajas del procedimiento de la licitación Pública son innumerables: entre ellas hemos observado cómo la administración obtiene mejores condiciones; se protege a la administración de las colusiones entre los contratantes y los agentes administrativos; los funcionarios del poder público no pueden ser sospechosos de corrupción; fomenta la competencia y permite un mejor sistema de control, tanto por parte de la administración de los fondos públicos, como por parte de los particulares, ya que determina previamente los aspectos a evaluar y controla el procedimiento administrativo.

Desde nuestro punto de vista los Medios de Impugnación que se trataron en el Capítulo III de esta investigación, nos damos cuenta que son innumerables pero que el único que se aplica conforme al Ordenamiento Legal ya citado es el Recurso de Reclamación, de esto que consideremos que el Recurso de Revocación necesita ser reformado para que también sea

considerado como un verdadero medio de impugnación.

Por lo que se propuso ciertas reformas al artículo 99 no dejando a un lado a los demás artículos que conforman la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que consideramos también necesitan ciertas reformas para que el ordenamiento que regule a la Licitación Pública, no tenga confusiones; los cuales deben quedar en los términos propuestos en el punto denominado "Propuestas de reforma en el procedimiento de Licitación Pública".

El objetivo principal de la Investigación realizada fue cumplido, dado que el estudio para reformar el artículo 99 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas referente al Recurso de Revocación, ya que afecta los intereses de los particulares y en su caso el de un tercero, y provoca cierta desconfianza en trabajar conjuntamente con la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
6a. ed., México, Greca, 235 pp

Código Fiscal
7a. ed., México, Porrúa, 208 pp

Código Civil
7a. ed., México, Porrúa, 644 pp

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
4a. ed., México, Delma, 297 pp

Ley de Obras Públicas relacionadas con Bienes Inmuebles
4a. ed., México, Delma, 198 pp

Ley del Servicio de Administración Tributaria
7a. ed., México, Delma, 67 pp

Ley de Seguros y Fianzas
7a. ed., México, Pac, 172 pp

Reglamento de la Ley de Obras Públicas
4a. ed., México, Delma, 26 pp.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
7a. ed., México, Delma, 60 pp.

LIBROS CONSULTADOS

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. México, Ed. Themis 1991, 3a. ed., 213 pp.

BARBOSA RINGOLIN, El Recurso Administrativo. Ed. Heidelberg, 1993, 4a. ed., 134 pp.

BERCATIZ, Miguel Ángel. Derecho Administrativo. Madrid. Ed. Buenos Aires, Depalma 1990, 2a. ed., 156 pp.

BERCATIZ, Miguel Ángel. Teoría General del Proceso. Ed. Buenos Aires 1993, 7a. ed., 187 pp.

BETANCOURT HUACUJA, Sergio, La regulación del proceso de adquisiciones del Gobierno Federal. Ed. Granda Cemci 1996, 3a. ed., 204 pp.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo. Ed. Buenos Aires J. Lajouane y Cía. Libreros y Editores 1994, 4a. ed., t. I

BOHÓRQUEZ DE SEVILLA, Mercedes, Las Garantías de la Contratación Pública. Ed. Madrid Tecnos 1986, 10a. ed., 108 pp.

DEL TORO SORIANO, Jorge, Manual del Derecho Administrativo. México, Ed. Trillas 1992, 2a. ed., 307 pp.

DIEZ MANUEL, María, Manual del Derecho Administrativo. Ed. Trillas 1993, 2a. ed., 123 pp.

DROMI, José Roberto, La Licitación Pública. Ed. Padua CEDAM 1991, 7a. ed., 203 pp.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, El Acto Administrativo. Ed. Trillas 1992, 3a. ed., 153 pp.

FIRIONI Bartolomé, La discrecionalidad en la Administración Pública. Ed. Heidelberg 1989, 2a. ed., 211 pp.

GASPARINI, Diógenes, El Recurso Administrativo. Ed. May. 1992, 3a. ed., 345 pp.

GUASP, Jaime, Derecho Procesal Civil. ED. FCE 1991, 5a. ed., 213 pp.

LÓPEZ ELÍAS, José Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México. México, Ed. UNAM 1999, 1a. ed., 317 pp.

HERRERA CUERVO, Armando, Recursos Administrativos y Suspensión del Procedimiento. México, Ed. Porrúa, 1994, 2a. ed., 230 pp.

MARGAIN MANATOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México. México, Ed. Porrúa 1994, 2a. ed., 235 pp.

RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, La Tutela del Derecho Administrativo. Ed. Diana 1992, 4a. ed., 178 pp.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1997. 11a. ed., 307 pp.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Diario Oficial de la Federación. 31 de Marzo de 1998
31 de Marzo de 1998. Jurisprudencia. , Jurisprudencia.
Tercer Tribunal Colegiado en Materia
Administrativa del primer Circuito.

Diccionario de la Real Academia de Lengua Española
1990, 980 pp. Tomo IV.

Enciclopedia Jurídica OMEN
Tomo XVIII 1984, Lega Mond

Manual del Instituto Nacional de Adquisiciones Públicas.
Contratos y Obras Públicas, 1998.

Manual del Instituto Nacional de Adquisiciones Públicas.
Licitación Pública, 1999.