

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD
PROMOVIDO POR PARTICULARES, EN LOS
CONCURSOS REALIZADOS POR EL SECTOR
PUBLICO, PARA LA CONTRATACION DE
ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS"

TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

FELIPE HERNANDEZ LOPEZ



ASESOR: LIC. AIDA LAZCANO VILLALON
MEXICO, D.F. ENERO 2002



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de noviembre del 2001

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Hernández López Felipe, con número de cuenta, 9032909-6 ha elaborado la tesis **"EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO POR PARTICULARES, EN LOS CONCURSOS REALIZADOS POR EL SECTOR PUBLICO, PARA LA CONTRATACION DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS"**, bajo la dirección de la Lic. Aida Lazcano Villalon, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, inisma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

GRACIAS:

A DIOS, por haberme dado la oportunidad de enfrentar esta hermosa vida. Por iluminar siempre mi camino, y por permitirme realizar una de mis metas más anheladas.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, por haberme acogido en su seno, permitiendo así adentrarme en el conocimiento necesario para ser un profesional exitoso.

A MIS PADRES, por todo su amor, cariño, confianza y apoyo incondicional que siempre me han brindado a lo largo de mi vida, sin los cuales no hubiera podido llegar a ser lo que soy. Por fincar las bases de mi vida, por ser un ejemplo a seguir, no me alcanzarían las palabras para expresarles lo que siento por ustedes y lo agradecido que estoy, pero sobre todas las cosas les agradezco que sean mis padres.

A MI FLAQUITA, por ser mi amiga, mi compañera, mi confidente, por ser una mujer excepcional y un gran aliento en mi vida familiar y profesional, gracias por tu amor, apoyo, consejos y comprensión, por haber hecho realidad varias de mis metas como hombre y como persona, y sobre todo, gracias por estar a mi lado. Te amo muchísimo, lo sabes.

A MI HERMANA, por brindarme en todo momento su apoyo y cariño incondicional, los cuales además de ser piezas fundamentales en mi vida, se que nunca me faltaran.

A TODOS MIS PROFESORES, mi más sincera gratitud por las enseñanzas que de ellos recibí, destacando dentro de ellos a la Lic. AIDA LAZCANO VILLALON, quien fue pilar fundamental para el desarrollo y realización del presente trabajo, además de ser una valiosa persona y una excelente catedrática.

Para todos aquellos amigos y compañeros, que de alguna u otra forma, contribuyeron en la consecución de esta meta.

INDICE

EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO POR PARTICULARES, EN LOS CONCURSOS REALIZADOS POR EL SECTOR PUBLICO, PARA LA CONTRATACION DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A.	Explicación y naturaleza del Procedimiento Administrativo	1
B.	Diferencia entre proceso y procedimiento	7
C.	Conceptos de Proceso, Proceso Administrativo y Procedimiento Administrativo	8
D.	Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo	12
E.	Formalidades esenciales del procedimiento	14
F.	Diversas formas de procedimiento administrativo	17
	1. Gestión administrativa o de oficio	17
	2. Procedimiento administrativo que afecta derechos de particulares	17
	3. Procedimiento administrativo de oposición	18
G.	Procedimiento administrativo y procedimiento civil	19
H.	Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo	19
I.	Diversos tipos de procedimiento	21
	1. Interno y externo	21
	2. Previo y de ejecución	21
	3. De oficio y a petición de parte	22
J.	La notificación y sus efectos	23

CAPITULO SEGUNDO

DIVERSAS FORMAS EN QUE EL SECTOR PUBLICO CONTRATA ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

A.	Antecedentes	26
B.	Licitación Pública	37
1.	Concepto	37
2.	Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública	39
3.	Desarrollo de la Licitación Pública	43
a.	Convocatoria	43
b.	Junta de Aclaraciones	50
c.	Acto de presentación de proposiciones y apertura técnica	53
d.	Acto de apertura de proposiciones económicas	55
e.	Acto de fallo	55
4.	Excepciones a la Licitación Pública	57
a.	Invitación a cuando menos tres personas	61
b.	Adjudicación Directa	63
C.	Medios de Defensa	64

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS GENERALES DE LA INCONFORMIDAD

A.	Generalidades	66
B.	Naturaleza jurídica y concepto de inconformidad	67
C.	Causas y motivos que dan origen a una inconformidad	70
D.	¿Quiénes están facultados para interponer una inconformidad?	74
E.	Autoridad competente para conocer y resolver inconformidades	75
F.	Formalidades de la inconformidad	76

1. Interés jurídico	76
2. Temporalidad	79
3. Protesta de decir verdad	82
4. Presentación del escrito en las oficinas autorizadas	84
5. Facultades del promovente	85
G. Escrito de Inconformidad	86

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD

A. Presentación del escrito de inconformidad	90
B. Causas de improcedencia del escrito de inconformidad	92
C. Pasos que se siguen en la atención de inconformidades	93
1. Admisión a trámite o desechamiento	93
2. Solicitud de información	95
3. Determinación de suspender o no el procedimiento licitatorio	100
4. Otorgamiento del derecho de audiencia	101
D. Plazo para la realización de investigaciones	101
E. Resolución de la inconformidad	102
1. Nulidad del acto o actos irregulares	103
2. Nulidad total del procedimiento	104
3. Declaración relativa a lo infundado de la inconformidad	104
F. Plazo para la emisión de la resolución	108
G. Comunicación de la resolución	109
H. Recurso de Revisión	109
1. ¿Porqué ya no es aplicable a las resoluciones de inconformidad el Recurso de	

Revocación que preveía la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas?	110
2. Tramitación del recurso de revisión	112
a. ¿Quiénes pueden interponer el recurso?	112
b. Autoridad competente para resolver el recurso	113
c. Plazo para su presentación y ante qué autoridad debe interponerse	114
3. Requisitos y formalidades a observar en el escrito de su interposición	115
4. Causas de desechamiento del recurso de revisión	116
5. Requisitos para el otorgamiento de la suspensión	116
6. Resolución del recurso de revisión	118
a. Desechamiento por improcedente o sobreseimiento.....	119
b. Confirmación del acto impugnado	120
c. Declaración de inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente	120
d. Modificación del acto impugnado o expedición de uno nuevo que lo sustituya.....	121
7. Notificación de la Resolución	122
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	134

INTRODUCCION

Explicar de una manera sencilla, como se lleva a cabo en la práctica el desarrollo del Procedimiento de Inconformidad, promovido por los particulares, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando las Dependencias o Entidades del Sector Público, pretenden contratar sus adquisiciones, arrendamientos o servicios, es el enfoque principal que se trata de explicar con el presente trabajo, abarcando, desde la presentación de la inconformidad, hasta su trámite y resolución.

Como veremos, el Capítulo Primero, se refiere a la naturaleza del procedimiento administrativo, tratando de diferenciar éste del proceso administrativo y con algunos otros tipos de procedimientos existentes en los diversos ordenamientos jurídicos que componen nuestra legislación. Así y para llevar a cabo dicha diferenciación, se explican las características y las formalidades esenciales que posee aquél, que lo hacen independiente y distinto a los demás.

Asimismo, explicar los diferentes tipos de procedimientos mediante los cuales el Sector Público contrata sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, es el tema del Capítulo Segundo, en el que se indica cuales son, qué significan, en qué consisten y como se desarrollan, señalando sus características principales y las formas en que se presentan.

Dentro del Capítulo Tercero, se trata de dar una idea general de lo que significa una inconformidad, explicando su concepto, señalando cuáles son las causas y motivos principales que le dan origen, quienes pueden presentarla y cuál es la Autoridad competente para conocerla y resolverla, etc., esto con el fin de adentrarnos en la materia, conociendo los aspectos generales que componen la inconformidad.

Conocer el desarrollo exacto del procedimiento de inconformidad, desde sus inicios, hasta su resolución, es el tema del Cuarto y último Capítulo, en donde se explican sus requisitos fundamentales, la forma en que debe presentarse, las causas que pueden originar su improcedencia, los pasos que deben de seguirse durante el citado procedimiento y los tipos de resolución que pudieran dictarse dando fin a la misma; así como también se trata de explicar el recurso que procede en contra de su resolución, es decir, el Recurso de Revisión, en el supuesto de que esta fuera contraria al hecho o hechos que se hicieron valer con la presentación de la inconformidad.

Derivado de todo lo anteriormente expresado y en razón de que con el paso del tiempo se ha hecho más común la utilización de este medio de defensa, previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se hace necesaria la adecuación de métodos de difusión tanto para los proveedores y contratistas que participen en los procedimientos respectivos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la contratación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, como para las Unidades Administrativas encargadas de resolver la inconformidad, hasta en tanto se cuente con una legislación que regule concreta y totalmente la materia; lo anterior en razón de que a partir de la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicados estos últimos en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, en cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien en este procedimiento es la encargada de la atención, tramitación y resolución de las inconformidades, se hace indispensable contar con una legislación, que de manera homogénea prevea dicho procedimiento, así como el correspondiente al Recurso de Revisión que, igualmente, prevé la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- A. Explicación y naturaleza del Procedimiento Administrativo**
- B. Diferencia entre proceso y procedimiento**
- C. Conceptos de Proceso, Proceso Administrativo y Procedimiento Administrativo**
- D. Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo**
- E. Formalidades esenciales del procedimiento**
- F. Diversas formas de procedimiento administrativo**
 - 1. Gestión administrativa o de oficio**
 - 2. Procedimiento administrativo que afecta derechos de particulares**
 - 3. Procedimiento administrativo de oposición**
- G. Procedimiento administrativo y procedimiento civil**
- H. Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo**
- I. Diversos tipos de procedimiento**
 - 1. Interno y externo**
 - 2. Previo y de ejecución**
 - 3. De oficio y a petición de parte**
- J. La notificación y sus efectos**

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. Explicación y naturaleza del procedimiento administrativo

El sistema jurídico mexicano, basa su actuación en principios de orden público, los cuales emanan de nuestra Constitución Política, Leyes y Reglamentos, así como de Tratados y demás disposiciones de observancia general.

Con ello, el Estado trata de garantizar los derechos fundamentales que tienen los administrados frente a la administración pública. Ante esto, se hace necesaria la regulación de las relaciones existentes entre estos mediante un procedimiento, contenido en una Ley, que limite la acción de los órganos del Estado, protegiendo el interés general y el particular.

De esta manera nace lo que conocemos como procedimiento administrativo.

Como primer antecedente de regulación del mismo, "se encuentran diversos proyectos elaborados, en ese sentido, por la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal en 1990, concretamente por Héctor Fix Zamudio, Sergio García Ramírez, Manuel Gutiérrez de Velasco, José Ovalle, Edgar Corzo, José Luis Soberanes Fernández y José Luis Vázquez Alfaro."¹

Posteriormente, señala el autor Jesús González Pérez, ". . . en el XII Congreso Mexicano de derecho Procesal, celebrado en Cuernavaca en 1992, Gonzálo Armienta Calderón me sugirió la idea de que remitiera una ponencia sobre el tema, que acepté gustoso, y remití al efecto un trabajo con el título de *Ante una ley*

¹ Jesús González Pérez, *Procedimiento Administrativo Federal*, Ed. Porrúa, Tercera edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, México, 2000. Pág. XII.

federal de procedimiento administrativo, que fue publicado en el libro que reunía la ponencias y comunicaciones de aquel Congreso.

Estas inquietudes culminaron con la promulgación de una *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, la Ley de 14 de julio de 1994, publicada en el *Diario Oficial* de 4 de agosto, que entró en vigor el 1° de junio de 1995.²

Las primeras reacciones que se dieron ante esta nueva Ley no fueron muy positivas, ya que por ejemplo el autor Emilio Margáin opinó al respecto que en la misma: ". . . se observan grandes confusiones, aclaraciones innecesarias, omisiones, etc., que indican la intervención de numerosas personas que terminaron por desnaturalizar lo que inicialmente redactaron sus autores."³

Comentario que resulta válido, en razón de que el cambio de gobierno que se avecinaba en ese momento, es decir, para el 1° de diciembre de 1995, traería una gran problemática para las nuevas autoridades en cuanto a la aplicación de dicha Ley, debido a su complejidad y desconocimiento.

Al respecto, el maestro Nava Negrete señaló que: ". . . debiera revisarse con gran acuciosidad, pues fue una Ley producida sin debate, sin una mínima apreciación por los legisladores, indudablemente más preocupados por sus futuras posiciones políticas y personales"⁴.

Por su parte, los maestros Acosta Romero, Herrán y Venegas, expresaron que: ". . . destacaban las ideas vagas y la imprecisión de su articulado, llegando a dudar de la inconstitucionalidad para la denegación global y tácita de leyes anteriores que en ella se contenían y por la violación de las garantías de seguridad

² *Ibidem*, Pág. XIII.

³ *Boletín Jurídico que edita el despacho de Emilio Margáin y asociados*, No. 200, Octubre de 1994), p. 6.

⁴ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica México, 1995, p. 290.

jurídica y de legalidad.”⁵

No obstante dichas reacciones, se produjeron otras que fueron encaminadas a seguir esos pasos y así en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1995, se publicó la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comenzando igualmente otros Estados a elaborar sus correspondientes proyectos de Ley. Por ejemplo, “el Estado de Veracruz-Llave, se la encargó a José Luis Soberanes, que, en colaboración con José Luis Vázquez Alfaro, redactaron un anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo que es, sustancialmente el redactado en 1990 para el Distrito Federal. Pero ha sido el Estado de México, el que después del Distrito Federal, ha promulgado una completa regulación del procedimiento administrativo en el llamado Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de 6 de febrero de 1997, publicado en la Gaceta del siguiente día 7 (que entró en vigor el 9 de marzo de 1997)”.⁶

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al igual que las demás leyes administrativas, cuenta con tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras, esto con el fin de ordenar la actividad administrativa, manteniendo su unidad y facilitando la realización de sus fines.

Es así que el procedimiento administrativo queda legal y debidamente regulado; procedimiento que es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, que como lo señala el maestro Serra Rojas, afirma Merk “es un mero producto de ese procedimiento”.⁷

⁵ Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvati y Venegas Huerta, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, Ed. Porrúa, México 1996, pp. 105 y ss., y 187 y ss.

⁶ Jesús González Pérez, *ob. cit.*, pág. XV.

⁷ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Octava Edición, Tomo I, Ed. Porrúa. México, 1977.

Por ello, el maestro Eduardo Pallares manifiesta que "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y que además, condicionan su validez, con el objeto de llegar a la realización de un fin."⁶

Estos trámites forman un material informativo, el cual conduce a la creación del acto administrativo.

Para alcanzar los fines contenidos en la legislación administrativa, la Administración Pública está obligada a efectuar una serie de actos de naturaleza y efectos muy variables, que forman un conjunto de actos en los que se concreta la actuación administrativa y conducen a la decisión definitiva, por lo que el procedimiento administrativo es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

Así lo establece la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Española del 17 de julio de 1958, misma que constituye uno de los antecedentes internacionales de nuestra legislación administrativa actual.

La preparación del acto administrativo, proporciona al poder público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, sin embargo para su culminación, se hace necesaria la utilización de diversos medios, como son: las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos. Es así que el procedimiento es un elemento formal del acto administrativo que domina casi la totalidad de la acción administrativa, es decir, es la forma actuante de la Administración Pública.

⁶ Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1956, pág. 633.

Los autores Frederik C. Mosher y Salvatore Cimmino, opinan que "el procedimiento administrativo cuenta con una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, con el fin de evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, que consiste en asegurar el interés general. Así, el procedimiento es una garantía de los diversos intereses en juego, mismos que la Administración Pública está obligada a asegurar."⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al procedimiento administrativo, sentó la siguiente tesis jurisprudencial:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento."¹⁰

Una vez explicado lo que significa el procedimiento administrativo, podemos referirnos a la naturaleza que tiene dicho procedimiento.

En este sentido, el maestro Andrés Serra Rojas advierte que "el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites establecidos por la ley, que preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y que se fundan en un orden jurídico administrativo. Así, las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento."¹¹

Por su parte, el tratadista Antonio Carrillo Flores considera que "el procedimiento administrativo encausa el desarrollo legal de la acción del poder

⁹ Frederik C. Mosher y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*. Ed. Risip, S.A., Madrid, 1961, pág. 195.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis Jurisprudencial No. 213, 2a. Sala, Recop. 17-65*.

¹¹ Andrés Serra Rojas, *ob. cit.*, pág. 266.

público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas, ya que es el medio que asegura el mantenimiento del principio de legalidad, en virtud de que se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos." ¹²

El Estado cuenta con tres tipos de acciones principales, las cuales son: la Ley, misma que constituye el acto que corresponde a la función legislativa; la decisión administrativa o ejecutoria, que representa el acto más importante de la función administrativa y la sentencia, la cual consiste en el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional; es así que la ausencia de cualquiera de ellas se asemejaría a destruir los principios del Estado de derecho, provocando con ello la actuación arbitraria de los funcionarios públicos.

El procedimiento administrativo en los mismos términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

En este sentido, el maestro García Oviedo señala que dicho procedimiento administrativo representa la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares.

El procedimiento administrativo reviste diversos caracteres muy complejos, mismos que se encuentran encaminados a atender los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública, es por ello que las condiciones actuales de los sistemas políticos tienden a alejarse de las tesis conciliatorias entre el interés público y el privado.

¹² Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública*, 2ª. Edición 1973, Editorial Porrúa, México 1939, pág. 91-92.

Asimismo, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela al referirse al procedimiento administrativo, señala que este "es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista.

Contradictorio, ya que existen numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

Inquisitivo porque es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar las cosas o los motivos que fundan el acto administrativo;

Escrito porque ésta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos;

Poco formalista, ya que no cuenta con excesivas formalidades, para facilitar la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica."¹³

B. Diferencia entre proceso y procedimiento

Los problemas que a lo largo del tiempo se han presentado en cuanto a dar una definición de proceso y de procedimiento, han preocupado en forma general a los teóricos, tanto a los procesalistas como a los administrativistas.

Esto, en virtud de que las definiciones tanto de proceso como de procedimiento, son palabras sinónimas, pero que significan conceptos diferentes.

Es así que en forma general, proceso significa un conjunto de actos, regulados por determinada norma, que tienen por objeto la solución de un conflicto,

¹³ Burgoa Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 4ª Ed., pág. 487.

por ello, se dice que el proceso siempre se referirá a la cuestión jurisdiccional, en tanto que el procedimiento, igualmente, es el conjunto de actos que a diferencia del proceso, no tienen como fin la solución de un conflicto, sino la creación de un acto administrativo determinado.

C. Conceptos de Proceso, Proceso Administrativo y Procedimiento Administrativo

Proceso.- Existen diversas definiciones que nos explican lo que significa el concepto de proceso, por ejemplo, para el maestro Miguel Acosta Romero, "el proceso es un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o la resolución de una controversia previamente establecida, mediante una sentencia."¹⁴

Por otro lado, el tratadista Jaime Guasp, advierte que "el proceso es toda aquella instancia presentada ante un juez o tribunal, que versa sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, es conjunto de actos jurídicos coordinados, encaminados a la resolución de un conflicto social."¹⁵

Siguiendo este contexto, el autor Aniceto Alcalá Zamora y Castillo coincide con el tratadista Eduardo Pallares, ya que los dos indican que "el proceso esta formado por un conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre si determinadas relaciones; en este sentido, existen diversos tipos de procesos como son el moral, el civil o el administrativo; sin embargo, lo esencial es que esos fenómenos o acontecimientos mantengan entre si determinados vínculos que los hagan solidarios unos de los otros, ya sea por el fin a

¹⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, Décima Edición, México 1991, pág. 687.

¹⁵ Jaime Guasp, *Derecho Procesal Civil*, 2ª. Ed. IEP. Madrid, 1962, pág. II T.I.

que atiende el proceso o por la causa que los generó." ¹⁶

Al igual que los anteriores, algunos otros tratadistas se dieron a la tarea de definir lo que significa la palabra proceso, dentro de los cuales destaca Carnelutti, quien según el maestro Acosta Romero, señala que "el proceso es judicial o jurisdiccional, es decir, aquel que realizan los órganos jurisdiccionales, por ello, se entenderán como procesos, aquellos que realizan los órganos del Poder Judicial y los órganos de poder administrativo, encaminados a la solución de conflictos"; para Calamandrei, "es una serie de actos coordinados y regularizados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción", y para el Hugo Rocco "es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con los que se realizan los derechos de éstos y de entidades públicas que han quedado insatisfechos por falta de actuación de la norma de que derivan." ¹⁷

Ahora bien, en base al contexto señalado con anterioridad, referente a lo que significa el proceso, podemos señalar que el mismo tendrá como principal característica el estar formado por un conjunto de actos que dada su naturaleza, tienden a resolver un conflicto, el cual será meramente jurisdiccional.

Proceso Administrativo.- Para el maestro Andrés Serra Rojas, "el proceso administrativo forma parte del proceso jurídico, caracterizado por una serie de actos coordinados y regulados legalmente, por medio de los cuales se verifica la función administrativa"¹⁸; mientras que para el doctor Eduardo Pallares "será proceso administrativo, aquel en el que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público por afectar directamente al Estado." ¹⁹

¹⁶ Aniceto Alcalá Zamora y Castillo, *Proceso, Autocomposición y Autodefensa*. Imp. Universitaria, México, pág. 110, nota 168.

¹⁷ Miguel Acosta Romero, *ob. cit.*, pág. 687.

¹⁸ Andrés Serra Rojas, *ob. cit.*, pág. 271.

¹⁹ Eduardo Pallares, *ob. cit.*, pág. 534.

En este sentido, podemos concluir que el proceso administrativo será aquel conjunto de actos que se encuentran regulados por la ley administrativa, que tienen como finalidad principal la resolución de una controversia presentada entre los particulares y el Estado.

Procedimiento Administrativo.- Ahora bien, contrariamente a lo que significa el proceso, el procedimiento lo constituyen aquellos actos o formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.

Como uno de los antecedentes del concepto de procedimiento administrativo, señala el maestro Andrés Serra Rojas, se "encuentra la Ley de Procedimientos Administrativos española, del 17 de julio de 1958, la cual señala dentro de su exposición de motivos que dicho procedimiento es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."²⁰

Asimismo y al igual que con el proceso, diversos autores han tratado de definir lo que significa el procedimiento administrativo; dentro de estos destacan el administrativista Miguel Acosta Romero, quien advierte que "el procedimiento administrativo es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, es decir, es el conjunto de actos regulados por la ley, que producen un acto administrativo, así como su ejecución voluntaria o forzosa."²¹

En razón de ello podemos señalar que la diferencia que existe entre proceso administrativo y procedimiento administrativo, es que en el primero existe una unidad y tiene como finalidad la solución de un conflicto, mientras que el segundo, es un conjunto de actos que igualmente cuentan con cierta unidad y finalidad, los cuales

²⁰ Andrés Serra Rojas, ob. cit., pág. 261.

²¹ Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 687.

buscan la realización de un acto determinado y no la resolución de un conflicto.

Por otro lado, el autor español José María Villar y Romero, señala que “en el procedimiento administrativo existe una relación entre la administración y el interesado”²²; mientras que para García Oviedo, “el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares le formulen”²³; asimismo, el autor Gabino Fraga señala que “será el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.”²⁴

Como se puede observar, estos tres tratadistas coinciden en el hecho de que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades que regulan las relaciones existentes entre la administración y los administrados, las cuales tienen como fin la realización de un acto administrativo determinado.

En ese sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal²⁵, en su artículo 2, fracción XXII, define al procedimiento administrativo, entendiéndolo como el “conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen el interés general.”

De esta forma, claramente se observa una notoria diferencia entre lo que significan proceso administrativo y procedimiento administrativo, ya que cada uno se encamina a determinado fin, el cual los hace distintos uno del otro, es decir, el primero busca la resolución de un conflicto, mientras que en el segundo, tienen como finalidad la creación de un acto administrativo o su ejecución.

²² Tal y como lo señala el autor Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 687.

²³ Según lo manifiesta el tratadista Andrés Serra Rojas, ob. cit., pág. 267.

²⁴ Así lo establece el maestro Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 687.

²⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del mismo año.

D. Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo

Como todo procedimiento, el administrativo debe reunir determinadas características que le son necesarias para su debido desarrollo y las cuales, según el maestro Acosta Romero son las siguientes:

- "1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones."

No obstante estas, igualmente señala dicho tratadista que "el procedimiento debe llenar determinados requisitos para que adquiera validez, siendo estos el que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia, además de que se realice por medio de los órganos competentes para su resolución, llenando las formalidades que el derecho exija para cada caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso."²⁶

Como complemento a dichas características, cita el maestro Acosta Romero, Narciso Bassols señala que dentro del procedimiento, al particular se le debe permitir lo siguiente:

²⁶ Miguel Acosta Romero, ob. cit, pág. 689.

- “1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.”²⁷

Como puede observarse, las circunstancias que maneja Narciso Bassols dentro del procedimiento hacen que éste se asemeje al jurisdiccional, en virtud de que se persiguen los mismos objetivos durante su desarrollo y, por ende, en su resolución.

Sin embargo, a nuestro entender no sería necesario llenar el requisito de la garantía de audiencia dentro del procedimiento como una forma de equilibrar el interés del particular y el interés general, tratándose de actos que no afectan los derechos de los particulares, en virtud de que al no afectar sus derechos, éste se encuentra ajeno al mismo; por el contrario, cuando se trata de actos que si lesionan sus intereses, es necesario otorgarle el derecho de audiencia, pudiendo así hacer valer todos los razonamientos y pruebas que considere necesarias para demostrar la

²⁷ *Ibidem*, pág. 690.

afectación que está sufriendo.

Independientemente de la anterior, el maestro Acosta Romero indica que los administrados contamos con otras garantías o derechos frente a la Administración Pública, los cuales son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).²⁸

En consecuencia, podemos señalar que estas garantías o derechos encuentran su fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en forma general contempla cada una de ellas.

E. Formalidades esenciales del procedimiento

Las formalidades esenciales del procedimiento, encuentran su fundamento en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, sin embargo dicho precepto legal no señala en forma clara y precisa cuales son, ya que únicamente establece que:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, 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."

²⁸ *Ibidem*, pág. 690 y 691.

Esto nos conduce a pensar que todo procedimiento, sea de la naturaleza que sea, debe cumplir con ciertas formalidades que le son propias y que se encuentran previstas en la ley que regula la materia de que se trate.

En razón de ello, no podemos hablar en forma general de cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento, ya que como lo hemos mencionado, cada uno posee las que se son propias.

Debido a ello, algunos tratadistas, dentro de los que se encuentra el maestro Acosta Romero, señalan que "cuando se trata de actos de gestión que no se reflejan en los intereses del particular, no es necesario que el procedimiento cumpla ciertas formalidades, sino que el único requisito que debe reunir es el de ajustarse al principio de legalidad, consagrado en nuestra Carta Magna."²⁹

Por mucho tiempo, se sostuvo el hecho de que las formalidades esenciales del procedimiento, se referían a procedimientos ventilados por los tribunales civiles o criminales, cuando afectaban los intereses de los particulares; sin embargo al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que no puede hablarse en forma precisa de formalidades esenciales del procedimiento, en razón en nuestra administración hay tantos procedimientos, como leyes o reglamentos existan.

Es así que, derivado de la diversidad de procedimientos que existen en nuestro sistema jurídico mexicano, las formalidades esenciales del procedimiento serán aquellas que otorgue en forma particular cada Ley o Reglamento, dependiendo de los actos que se afecten; en otras palabras, dichas formalidades serán todos aquellos requisitos mínimos que señale la Ley o Reglamento, según sea el caso, con los cuales pueda realizarse debidamente el acto de que se trate.

²⁹ *Ibidem*, pág. 689

El tratadista Narciso Bassols, citado por Serrano Guirado, dentro de los comentarios que realiza a la Ley Agraria de 1927, trata de precisar lo que son las formalidades esenciales del procedimiento, señalando como tales:

"1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión a debatir y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción.

2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quién sostenga una cosa se vea obligado a probarla.

3.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados de presentar alegatos, y

4.- Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse."

Sin embargo, posteriormente adiciona a los señalados el consagrado en el artículo 14 de nuestra Constitución Federal, es decir, el de los tribunales previamente establecidos.³⁰

En este sentido, es importante destacar que dichas formalidades podrían resultar válidas, en razón de que las mismas pudieran ser aplicables a todo tipo de procedimiento, sin embargo como lo hemos venido mencionando, cada procedimiento cuenta con algunas otras que le son propias, dependiendo de la Ley o Reglamento que lo regule.

Igualmente, y adicional a estas, puede hablarse de la que las leyes sean

³⁰ Enrique Serrano Guirado, "El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo". Rev. Ad. Pub. I, Est. Pol. Madrid, núm. 4, enero-abril 1951, p. 129.

expedidas con anterioridad al hecho, en razón de que a esta se debe el nacimiento del procedimiento, y por consecuencia, su desarrollo y resolución.

Una formalidad más que pudiera añadirse a las ya señaladas, podría ser la notificación, en razón de que como el procedimiento concluye con una resolución, ésta debe hacerse del conocimiento de los interesados, con el fin de que el acto administrativo surta sus efectos, creando, modificando, transmitiendo o extinguiendo derechos y obligaciones.

F. Diversas formas del procedimiento administrativo

Existen diversas formas en que puede presentarse el procedimiento administrativo, las cuales se basan en el modo en que éste se presente, y por ende en las consecuencias que traiga consigo, es así que el procedimiento administrativo podrá ser, según lo señala el tratadista Andrés Serra Rojas³¹:

1) La gestión administrativa o de oficio

Este procedimiento es aquel en el que no intervienen los particulares, sino que la única actuación que se realiza es por parte de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley, con el fin de asegurar el interés general.

2) El procedimiento administrativo que afecta derechos de los particulares

Contrario al de oficio, en este procedimiento si intervienen los particulares, ya que estos provocan actos que son llevados a cabo o desarrollados por la administración pública, como ejemplo de ello se encuentran las concesiones de

³¹ Andrés Serra Rojas, ob. cit., pág. 262.

servicio público, de radio y de televisión; sin embargo, también hay casos en los que la actividad administrativa es la que afecta los derechos de los particulares, como cuando se presenta una expropiación o una requisición.

En cualesquiera de estos casos, la administración actúa con la colaboración de los particulares interesados, que ejercen los derechos que les conceden las leyes administrativas, las cuales son pródigas al señalar procedimientos administrativos especiales, entendiéndose con ello que a cada ley administrativa le corresponde un procedimiento administrativo.

En varias ocasiones, el particular puede intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya sea iniciando un procedimiento administrativo, como es el caso de una solicitud de concesión minera o de una patente; o durante el procedimiento administrativo, apersonándose en el expediente o impugnando un procedimiento o resolución administrativa como en los casos del procedimiento de oposición, mismo que será explicado con posterioridad.

3) El procedimiento administrativo de oposición

Este procedimiento es aquel por medio del cual el particular afectado por una resolución administrativa ocurre ante las propias autoridades, para hacer valer un derecho anterior, solicitando de ellas la revisión de su procedimiento, antes de que sea resuelto en forma definitiva.

Dicho procedimiento es un medio de defensa administrativo para que la autoridad revise sus propias determinaciones, máxime cuando existen defensas jurídicas posteriores para dilucidar esas contradicciones que el particular señala.

G. Procedimiento administrativo y procedimiento civil

Dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, los diferentes procedimientos que existen cuentan con una serie de características que los hacen distintos unos de otros.

En este sentido podemos señalar que los procedimientos judiciales tienen como característica principal el hecho de que forman un sistema de normas obligatorias para funcionarios judiciales y particulares, en la secuencia que conduce a la sentencia y a su cumplimiento voluntario o coactivo según sea el caso, es decir, son procedimientos que corresponden al desenvolvimiento de la función jurisdiccional, implicando una controversia judicial. Dentro de este procedimiento es básica la intervención de los particulares, ya que para su nacimiento es necesario que los mismos planteen una controversia judicial.

Contrario a ello, en el procedimiento administrativo, la administración sigue su curso procedimental hasta su culminación con una decisión administrativa, razón por la que es frecuente que el particular no llegue a tener ninguna participación dentro de este, salvo en el contencioso administrativo, ya que aquí su único papel es el de un mero colaborador de la administración para la ejecución de la ley.

H. Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo

Dentro de estos procedimientos es importante hacer una diferenciación y distinguir los principios que regulan a cada uno de ellos, en razón de que a simple vista podría entenderse que se trata del mismo, sin embargo, son procedimientos completamente distintos.

Bajo este tenor, señalaremos que el procedimiento administrativo, como ya lo sabemos, es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la

administración pública y los particulares en sus relaciones con ella, obligando a los órganos públicos y a los particulares a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley.

Por el contrario, señala el autor José María Villar y Romero, "el procedimiento contencioso administrativo es un procedimiento de tipo jurisdiccional, ya que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público, siendo la forma o manera de actuar o conducirse en un juicio, ya sea ante tribunales administrativos o judiciales, que conozcan las controversias de los particulares por un acto de administración que los agravia."³²

Este procedimiento, por naturaleza, podría decirse que se trata de una forma de control de los actos administrativos, siendo una forma de revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces.

No obstante lo señalado con anterioridad, en ocasiones la administración realiza actividades jurisdiccionales que no dan origen al procedimiento contencioso administrativo, tal y como lo señala el autor Roger Bonnard, "ya que no se presenta ninguna controversia entre el particular y la administración, como son los procedimientos administrativos de oposición, los juicios agrarios o los conflictos obrero patronales."³³

Es así como podemos observar que el procedimiento administrativo y el contencioso administrativo se refieren a cuestiones completamente distintas, ya que si bien los dentro de los dos participan tanto la administración como los particulares, en el primero únicamente se busca regular las relaciones que se dan entre ellos en busca de un determinado acto administrativo, sin que en ningún momento haya conflicto alguno entre ellos, mientras que en el segundo ya existe un conflicto entre

³² José María Villar y Romero, *Derecho Procesal Administrativo*. Rev. de Der. Privado. Madrid.

³³ Roger Bonnard, *Le controle juridictionnel de la Administration*, 1934, pág. 19.

la administración y los particulares, en razón de que fueron afectados sus intereses, y sólo se busca la resolución del mismo por medio de un juicio.

I. Diversos tipos de procedimiento

Para el maestro Miguel Acosta Romero, existen diversos procedimientos, dentro de los cuales se encuentran: "procedimiento interno y procedimiento externo, procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte."³⁴

1. Interno y externo

El procedimiento interno es aquel conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo; en base en esto, será externo aquel que interfiera o afecte la esfera jurídica de los particulares.

2. Procedimiento previo y de ejecución

Este procedimiento se refiere a la serie de actos realizados previamente al fin que se busca, sin los cuales este de ninguna manera podría presentarse; es el caso de una expropiación, ya que para que se esta pueda darse es necesario conocer sus beneficios y consecuencias, por ello se realizan una serie de estudios que cumplirán con esa meta, dentro de los que destacan los estudios urbanísticos y económicos.

Por otro lado, el procedimiento de ejecución es aquel que se presenta cuando el acto administrativo no se cumple en forma voluntaria, por lo tanto debe ser exigido

³⁴ Miguel Acosta Romero, ob. cit., pág. 688.

su cumplimiento en forma coactiva.

En este contexto, existen actos administrativos que llevan aparejado un procedimiento de ejecución, dentro del cual no es necesaria la utilización de la compulsión, como un ejemplo de estos podemos señalar, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción por parte del Estado para su ejecución, hasta en tanto el contratista no incurra en incumplimiento, ya que en este caso se hace necesaria la intervención por parte del Estado para su cumplimiento.

3. Procedimiento de oficio y a petición de parte

Existen ocasiones en que los procedimientos se presentan sin que sea necesario que un particular lo incite para que este se produzca, sin embargo hay algunos otros en los que sucede lo contrario, ya que de no ser incitados por el particular, estos no se producirían. Es el caso de los procedimientos de oficio y a petición de parte.

El procedimiento de oficio, conocido también como vinculado, es aquel procedimiento llevado a cabo por las autoridades, en cumplimiento de las obligaciones que le son propias; caso contrario al procedimiento a petición de parte, el cual es aquel que requiere de un impulso por parte del particular, para la creación de un acto administrativo o para la ejecución del mismo.

Dentro de la Doctrina, ha sido muy discutido el hecho de que el procedimiento sea regulado por la ley, si debe existir una ley uniforme que regule el procedimiento administrativo en todos sus aspectos y si el procedimiento administrativo debe ser inspirado en el judicial y hasta que punto el dicho procedimiento debe dar injerencia al particular, discusiones que no han llegado a una conclusión final, toda vez que el procedimiento no puede generalizarse, en razón de que en cada uno deben de tomarse en cuenta las peculiaridades de la materia y las necesidades prácticas que

se presenten, con el fin de determinar el procedimiento adecuado a seguir, por ello, son diferentes el procedimiento en materia de migración, que el procedimiento administrativo en materia aduanera o el procedimiento fiscal, debido a ello es imposible hablar de un procedimiento administrativo unitario.

En ese sentido, igualmente han existido diversas discusiones sobre el hecho de establecer procedimientos unitarios, lo cual como se ha dicho líneas anteriores, no puede ser del todo posible, ya que hay que atender a las peculiaridades de cada materia; sin embargo el autor Joaquín B. Ortega, redactó un anteproyecto de Código Administrativo, que propone la unificación del procedimiento administrativo, el cual en opinión del maestro Acosta Romero, únicamente señala la estructura básica que debe cumplir cualquier procedimiento.

J. La notificación y sus efectos

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública da a conocer, en forma fehaciente y formal, a todos aquellos a quienes se dirige, el acto administrativo y sus efectos.

Existen varios tipos de notificaciones, dentro de los que se encuentran la notificación personal, por correo certificado y por telegrama, algunos de los cuales no son aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo; no obstante ello, la notificación, sea cual sea la forma de realizarla, surte los mismos efectos para quienes va dirigida, siendo estos los siguientes:

- 1) Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
- 2) Que sea el punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo. Por ejemplo, quince días para pagar impuestos determinados en cantidad líquida y exigible, seis meses o quince días para

determinados actos.

3) Ser el punto de partida para hacer valer, dentro del plazo respectivo que señalen las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales que correspondan.

CAPITULO SEGUNDO

DIVERSAS FORMAS EN QUE EL SECTOR PUBLICO CONTRATA ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

A. Antecedentes

B. Licitación Pública

1. Concepto

2. Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública

3. Desarrollo de la Licitación Pública

a. Convocatoria.

b. Junta de Aclaraciones

c. Acto de presentación de proposiciones y apertura técnica

d. Acto de apertura de proposiciones económicas

e. Acto de fallo

4. Excepciones a la Licitación Pública

a. Invitación a cuando menos tres personas

b. Adjudicación Directa

C. Medios de Defensa

CAPITULO SEGUNDO

DIVERSAS FORMAS EN QUE EL SECTOR PUBLICO CONTRATA ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS

A. Antecedentes

El creciente volumen de los recursos de que dispone el Estado para la realización de sus fines, ha originado que en su estructura, manejo y orientación, intervengan óptimos niveles de eficiencia, no sólo en la adquisición y mantenimiento de sus recursos, sino en su utilización y destino; por ello, a lo largo de la historia innumerables instituciones se han ido modificando para irse adaptando a los nuevos requerimientos que se han ido presentando, haciéndose así patente la necesidad de regular este ámbito de la actividad estatal.

Por todo esto y basándonos en lo que señalan los tratadistas Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt³⁵, explicaremos a grandes rasgos la evolución de las legislaciones que han incidido en los procesos de abasto del Estado, tratando así de entender con claridad el alcance de los ordenamientos jurídicos modernos que rigen esta actividad en la actualidad.

Desde 1917, se trató de regular esta actividad estatal con la expedición de la Ley de Secretarías de Estado³⁶, la cual en su artículo 1° establecía que para despachar los negocios de orden administrativo, se encontraban las Secretarías y los Departamentos, encontrándose dentro de estos últimos el de Aprovisionamientos Generales, cuyas funciones eran vigiladas por el Departamento de Contraloría, y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, los cuales tenían como función principal la adquisición de todos los bienes del Gobierno Federal; pero no fue

³⁵ Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt, *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal, México 1989, Primera Edición, pág. 29 y ss.*

³⁶ Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1917.

sino hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales³⁷, cuando se reglamentó la programación de las adquisiciones; sin embargo, se originaron varias dificultades en la práctica, por ello y con el fin de descentralizar el sistema de adquisiciones del Estado fue decretada la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales, reservando para cada una de las Secretarías y Departamentos, atribuciones de comprar o fabricar por cuenta propia sus bienes, tal y como quedó consignado en el Diario Oficial del 22 de enero de 1925.

Asimismo, se afianzaron las funciones del Departamento de Contraloría de la Federación, con la expedición de su Ley Orgánica³⁸, así como de su Reglamento³⁹, permitiéndosele fiscalizar el ejercicio de recursos gubernamentales, intervenir su manejo y administrar fondos.

A la par, la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 1° de marzo de 1926, enumeraba las obligaciones de intervenir en la administración de fondos, valores o bienes del citado Departamento.

Más adelante, la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación⁴⁰, clasificó las previsiones de egresos por ramos, de entre los que se encuentran las adquisiciones y, a través del Departamento del Presupuesto, se preparaba y formulaba el Presupuesto Federal, con base en cuadros estimativos de consumo, tal y como lo disponía la fracción IV del artículo 32.

Para 1932 se modificó la Ley de Secretarías de Estado, eliminando el Departamento de Contraloría de la Federación, al tiempo que la Circular Administrativa número 11-9-146⁴¹, precisaba la competencia de algunas

³⁷ Publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 1918.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de 1° de marzo de 1926.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 1926.

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial del 8 de junio de 1928.

⁴¹ Publicada en el diario Oficial de 28 de agosto de 1935.

dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en lo sucesivo intervendrían en el manejo de bienes muebles, atendiendo a su dirección, administración, vigilancia, guarda, uso destino, así como a su injerencia en contratos de adquisición y a la destrucción de bienes muebles.

Posteriormente, con el objeto de examinar en su aspecto legal y para autorizar dentro de los límites presupuestales los contratos y demás actos que impusieran obligaciones pecuniarias a cargo del Estado, se publica la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación⁴², que vino a ser una forma reguladora del gasto público, tratando siempre de salvaguardar los intereses del Estado. Asimismo, con la expedición de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal⁴³ y de su Reglamento⁴⁴, se vigiló la gestión administrativa y el adecuado gasto de los recursos federales, de entre los que se encuentran las adquisiciones, como una actividad esencial para que el Estado pudiera cumplir cabalmente los fines que le son propios.

No obstante, con el fin de mejorar el rendimiento de recursos materiales y del gasto público, el 7 de septiembre de 1943, se publicó en el Diario Oficial, un Acuerdo en el que se estableció una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente, la cual velaría porque se logaran las mayores economías en el abasto gubernamental. Acuerdo que no tuvo gran vigencia, ya que el 2 de enero de 1944, se expidió el Decreto que reglamentó las adquisiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal, por medio de una Comisión Coordinadora de Compras, mismo que conoció de las estimaciones y previsiones de consumo; la centralización del abasto, fijando políticas y procedimientos; formó catálogos sobre normas de calidad y precio, y elaboró un directorio de proveedores; representando éste un gran esfuerzo por parte del Estado, para la regulación de sus adquisiciones.

Tiempo después, se publica un Instructivo para Actos de Inspección Fiscal en

⁴² Publicada en el diario Oficial del 31 de diciembre de 1935.

⁴³ Publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 1936.

⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial del 4 de septiembre de 1936.

las Compras de las Dependencias del Ejecutivo Federal⁴⁵, mismo que tenía como objeto la vigilancia de las adquisiciones.

Igualmente en ese año, se expide el Reglamento Interior de la Comisión Coordinadora de Compras⁴⁶, el 24 de junio de 1944, detallando las funciones inherentes a esta Comisión. En ese mismo año, con la entrada en vigor de la Ley General de Bienes Nacionales⁴⁷, se clasificaron los bienes federales del dominio público y privado de la Federación y se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la posesión, conservación y administración de los bienes federales, para llevar un registro de la propiedad federal y, para la adquisición y enajenación de bienes muebles.

Posteriormente, en 1946 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre, redistribuyendo competencias y dando creación a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, como la única legitimada para intervenir en las adquisiciones de todas clases.

Un avance más en la consolidación de las compras lo constituye el Reglamento de Control de Adquisiciones destinadas a los Servicios del Gobierno Federal⁴⁸, ya que previó mecanismos de financiamiento para el pronto pago y la catalogación y normalización de mercancías de consumo recurrente, independientemente que contempló la celebración de contratos de la materia.

A fin de coordinar las compras con los planes de trabajo de cada una de las Secretarías, se dicta el Acuerdo que dispuso que las Dependencias del Gobierno Federal debían presentar su Plan Anual de Compras ante la Secretaría de Bienes

⁴⁵ Publicado en el Diario Oficial el 30 de marzo de 1944.

⁴⁶ Publicado en el Diario Oficial el 2 de junio de 1944.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial el 26 de agosto de 1944.

⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial el 4 de junio de 1947.

Nacionales e Inspección Administrativa⁴⁹. En este sentido y como auxiliar para estas acciones, fue instaurada la Comisión de Importaciones y Exportaciones⁵⁰, la cual se encargaría de proponer los artículos que fueran susceptibles de importación.

Con la creación de la Secretaría de Patrimonio Nacional⁵¹ en sustitución de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, pasa a esta todas aquellas atribuciones de adquisiciones y administración de bienes, teniéndose con ello un mayor control sobre los bienes que forman parte del patrimonio del Estado; sin embargo, con el objeto de descentralizar estas funciones, se expide el Decreto que dispuso que las Dependencias del Gobierno Federal, formularan pedidos bajo su propia responsabilidad⁵², atribuyéndole así a cada dependencia la responsabilidad de sus adquisiciones.

El 6 de junio de 1964, se publica en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, determinando que las adquisiciones estuvieran incluidas en programas de distribución de gastos y que señalaran los casos en los que era necesaria la celebración de contratos; pero no es sino hasta la gestión de Presidente Gustavo Díaz Ordaz, cuando son reguladas jurídicamente las compras que afectan el Presupuesto Federal de Egresos, con la expedición de la Ley de Inspección de Adquisiciones⁵³.

Más tarde en 1969 aparece la Ley General de Bienes Nacionales⁵⁴, misma que permitió a la Secretaría del Patrimonio Nacional, intervenir en la venta, donación, gravamen o afectación de bienes muebles de propiedad federal, así como en la contratación de los actos que tuvieran incidencia en la materia.

⁴⁹ Publicado en el Diario Oficial el 2 de noviembre de 1949.

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1950.

⁵¹ Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958

⁵² Publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero de 1959.

⁵³ Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1965.

⁵⁴ Publicada en el Diario Oficial el 30 de enero de 1969.

Con el fin de programar y consolidar las adquisiciones, restringir las importaciones, codificar y normalizar artículos de consumo recurrente y revisar los sistemas de compras y almacenes de las Entidades, se publica la Ley de Inspección de Adquisiciones⁵⁵, cuyas características principales fueron la exigencia de presupuestos y programas de compras; la información de todo tipo de programas que se realizaran; la creación de comités de compras en cada una de las dependencias a cuyo cargo quedaba la aplicación de las medidas que dictara la Secretaría del Patrimonio Nacional; el estudio y resolución de demandas de alta incidencia de bienes para el Gobierno Federal; la definición de procedimientos especiales para recabar cotizaciones y seleccionar fuentes de abastecimiento; la creación de comités intergubernamentales encargados de adquirir en el exterior a nombre del Sector Público, bienes de consumo e inversión; la contratación de asesoría técnica de expertos para realizar investigaciones de mercado, mejorar los sistemas de compras y almacenes y verificar la calidad de los bienes; la solicitud de precios y especificaciones técnicas a proveedores; y la revisión de la solvencia económica, capacidad de producción y muestras de bienes de los interesados en abastecer al Estado.

No obstante ello, el acrecentamiento de las exigencias dieron por resultado la detección de diversas limitaciones que iban desde la falta de uniformidad en la codificación de los bienes de consumo recurrente del Estado, los obstáculos burocráticos para efectuar los pagos a proveedores y el cúmulo de requisitos para trámites de importación, hasta la carencia de superficies disponibles para la instalación de unidades de almacenamiento y manutención.

Por ello, al iniciarse la gestión del Presidente José López Portillo, apareció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁶, misma que dio origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, otorgándole todas aquellas atribuciones

⁵⁵ Publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972.

⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

que anteriormente correspondían a la de la Presidencia, dotándola de competencia para intervenir en todos los procesos de adquisiciones; sin embargo, el 8 de diciembre de 1978 al ser reformada dicha Ley, aquellas facultades que en materia de compras le habían sido otorgadas a la citada Secretaría, pasan a formar parte de la Secretaría de Comercio, encomendándole la tarea normativa referente a adquisiciones, procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Posteriormente, con el fin de tener una mejor regulación sobre las adquisiciones del Gobierno Federal, se crea la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal⁵⁷, la cual abrogó la hasta ese entonces vigente, Ley de Inspección de Adquisiciones, ordenamiento jurídico que tuvo por objeto regir las operaciones que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y que estuvieran relacionadas con la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de bienes muebles; contratación de servicios relacionados; y almacenes.

Desgraciadamente esta nueva Ley tuvo poca fortuna, ya que al ser tan casuística fue un obstáculo para el abasto del gobierno federal, además de que se prestó a maniobras deshonestas por parte de funcionarios banales y proveedores abusivos, en razón de que no regulaba por completo su materia, como ejemplo podemos citar la cantidad de controles que se establecieron a fin de vigilar la gestión de los organismos públicos contratantes, los innecesarios e incluso absurdos requisitos que debían satisfacer los interesados en aprovisionar al Estado; todo ello se originó, en virtud de que no se expidió un Reglamento que aclarara y/o detallara los preceptos, sino por el contrario, hubo un exceso acuerdos y normas que lejos de ayudar, complicaron el entendimiento de la regulación jurídica existente, y por ende la actuación de la administración pública, viéndose entorpecida y alejándose de ser

⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979.

eficaz y expedita.

A continuación mencionaremos algunos de los que citan los autores en estudio, Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt⁵⁸, como los más importantes:

- Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal.⁵⁹
- Norma de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles.⁶⁰
- Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.⁶¹
- Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.⁶²

No obstante lo anterior, dentro de los beneficios que tuvo la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, estuvieron el que previera que las dependencias y entidades programaran y presupuestaran sus adquisiciones, de conformidad con sus requerimientos anuales previamente autorizados por la Secretaría de Comercio y según su disponibilidad de recursos, además de que señalaba que debían de preferirse a los proveedores que

⁵⁸ Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt, ob. cit. pág. 38.

⁵⁹ Publicado en el Diario Oficial el 13 de octubre de 1980.

⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1980.

⁶¹ Publicadas en el Diario Oficial el 26 de noviembre de 1982.

⁶² Publicadas en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1982.

ofreciesen las mejores condiciones respecto a las especificaciones, calidad, precio, lugar y tiempo de entrega, forma de pago, financiamiento, garantías y servicios, aspectos todos ellos que se considerarían en conjunto; asimismo, reguló el entonces existente Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal, el cual era el listado de las personas físicas o morales, que podían abastecerla.

Asimismo y al amparo de la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, las dependencias y entidades crearon Comités, como órganos de elaboración y vigilancia del cumplimiento de las normas sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios y almacenes.

Finalmente dicha Ley previó la interposición de un recurso de revocación en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio.

Posterior a esta Ley, en 1985 se expide la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles⁶³, con la cual se trató de regular de una forma más específica la materia de adquisiciones, sin embargo al seguir siendo insuficiente la regulación existente, en 1993 queda abrogada la referida Ley con la expedición de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas⁶⁴, la cual independientemente de regular lo relativo a las adquisiciones del gobierno federal, también abarcó la materia de obras públicas, misma que hasta ese entonces había sido regulada en forma independiente; debido a esta situación podemos decir que en ese momento la regulación de las adquisiciones del gobierno federal estuvo más sustentada, en razón de que como sustento adicional a esta Ley de Adquisiciones y Obras Públicas existían los Reglamentos de la Ley de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, publicados ambos en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985 y el 13 de febrero de 1990, respectivamente. No obstante, dicha

⁶³ Publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1985.

⁶⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1993.

regulación no resultó benéfica para la Administración Pública, debido a que la conjunción que se dio en la precitada Ley de las materias de adquisiciones y obras públicas, hizo un tanto difícil su entendimiento, ya que creaban confusión en cuanto a las formas de llevar a cabo cada uno de los procedimientos de las dos materias reguladas, es por ello que con el fin de que se tuviera un mejor conocimiento de lo que implicaba cada una de esas materias y tratando de evitar confusiones entre las mismas, el 4 de enero del 2000, nuevamente se separan estas materias con la publicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las cuales son las que rigen en la actualidad el sistema mexicano de adquisiciones gubernamentales, encausándose cada una de ellas a la materia que le es propia, tratando de regularlas de forma clara y precisa, sin embargo en la materia que nos ocupa en el presente trabajo, es decir, la de adquisiciones, arrendamientos y servicios, siguen existiendo lagunas graves en cuanto a su reglamentación, virtud de que la normatividad aplicable ha sido insuficiente, tan es así que a la fecha se presentan casos que por no estar contemplados en dicha Ley, ni en sus disposiciones secundarias las cuales han quedado obsoletas, como es el caso del Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles, mismo que tampoco abarca en su totalidad los casos concretos que pudieran presentarse durante los procedimientos de contratación del Sector Público; además y no obstante ello, si bien se expidió el Reglamento de la Ley en comento, éste al igual que aquella sigue sin abarcar los diversos casos presentados en la práctica, relacionados con la materia que le es propia; por todas estas razones es que se tiene que acudir a disposiciones reglamentarias supletorias como acuerdos, circulares, oficios y demás, dictadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el fin de darles solución a los problemas presentados en estas materias que no se encuentran debidamente regulados.

Actualmente, las dependencias y entidades del Sector Público para allegarse

de todos los bienes y servicios que les sean necesarios pueden convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios; para ello es necesario que cuenten con la autorización global o específica por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos.⁶⁵

Sin embargo, tal y como lo dispone el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁶⁶, en casos excepcionales y previa aprobación de la referida Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con esa autorización, bajo su estricta responsabilidad, mediante los siguientes procedimientos:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa."

Es importante señalar que en cualesquiera de estos procedimientos de contratación que elija la dependencia o entidad, deberán de establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, todo ello con el fin de evitar el favorecimiento de algún participante.⁶⁷

Por regla general, las adquisiciones, arrendamientos y servicios, son adjudicados a través de licitaciones públicas, mismas que se dan a conocer por

⁶⁵ Artículo 25, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁶⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000.

⁶⁷ Artículo 26, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

medio de una convocatoria pública con el fin de que libremente las personas interesadas presenten sus proposiciones a la dependencia o entidad requirente, asegurándose así las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.⁶⁸

B. Licitación Pública

1. Concepto

Han sido variadas las denominaciones que la doctrina y la legislación le han conferido a esta palabra, por ejemplo los autores Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt, coinciden al señalar que "el concepto jurídico de licitación pública, esta formado por dos voces, la primera, deriva de las raíces latinas *Licitatio, onis*, que significa acción y efecto de licitar, venta en subasta, relacionandose con las palabras licitador, del latín *licitator* : el que licita; licitante: que licita, licitar: ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda o vender en subasta pública; mientras que la segunda se refiere a la voz pública (público) tiene como significados que debe difundirse o publicarse; que se puede asistir libremente; que se encuentra regulado por la Ley; que se relaciona con el poder público; que puede tomar conocimiento de él cualquier persona."⁶⁹

Al respecto, señalan los citados autores que "para Vicente Salva, la palabra licitación deriva de la voz latina *licitationem*, que es el ablativo de *licitatio-onis*, que significa *el ofrecimiento de precio en cualquier venta, o, venta por lanzas, por oferta o venta en subasta*, consistiendo en la acción de licitar, es decir, ofrecer precio por una cosa vendida en subasta."⁷⁰

⁶⁸ Artículo 27, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁶⁹ Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt. *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*. México, 1989, Primera Edición.

⁷⁰ *Ibidem*.

El origen de esta figura es muy variado, por ejemplo Rondiña, según lo citan los autores Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt, señala que "la licitación en su sentido etimológico es un sinónimo de subastar, término que viene de los árabes y que significa *cuando vendían 'sub-hasta': bajo el asta o la lanza para significar que nada se oculta y que nadie pueda sospechar o criticar el contrato o negocio.*"

Contrario a ello, Federico Lara Peinado señala que "dicha figura pudo haber sido utilizada desde tiempos por los chinos en el Código de Hammurabi"⁷¹; sin embargo, opina el autor Carlos Mayns, la licitación pública como medio para celebrar contratos en que interviene el Estado, fue conocida hasta el derecho romano.

Como podemos observar, no existe un antecedente claro sobre el origen de esta figura, no obstante ello lo que si podemos señalar es que la gran mayoría de los autores coinciden en su concepto, por ejemplo, Fermín Abella, define a la subasta como "el contrato hecho con concurrencia y con el fin de obtener concurrentes en provecho de la parte que ha de proceder a la adjudicación, mediante las condiciones más ventajosas, o en términos más breves: contrato celebrado con publicidad y concurrencia."

Lucía Valle establece que la Licitación "es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona a sus proveedores y contratistas para obras o servicios, o para enajenar bienes."⁷²

Pierre Wigny indica que "es un acto administrativo unilateral, por el cual el funcionamiento que asegura la competencia, establece el contrato entre la persona pública y el licitador que presentó la oferta más ventajosa."⁷³

⁷¹ Código de Hammurabi, edición preparada por Federico Lara Peinado, Madrid, Ed. Nacional, 1982, p. 96.

⁷² Valle Figueiredo, Lucía, Licitación y Administración Indirecta, Revista de Derecho Público, Santiago de Chile, 1979, p. 134.

⁷³ Wigny, Pierre, Droit Administratif, Bruxelles, Emile Bruylant, 1962, p. 261.

Como hemos observado, son variadas las opiniones que se han dado respecto del origen y concepto de la palabra licitación, sin embargo esta "en su sentido etimológico deriva de la voz latina *Licitio* , que es el ablativo de *Licitationis*, que significa venta en subasta, lo que gramaticalmente se traduce como la acción de licitar, es decir, ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda; esta derivación latina ha provocado que se le identifique con los conceptos de concursos y subasta, sin embargo en nuestro derecho mexicano los tres términos son y se aplican a situaciones diferentes, aunque en materia de Licitaciones Públicas se utilice el vocablo de concurso para identificar a las Bases Licitatorias y en las subastas se refieran en algunos casos a los Licitantes, sin embargo, la Subasta se refiere a los bienes en los que la parte vendedora es el Estado, contrario a lo que sucede en las licitaciones en las que la parte compradora es el Estado; y por lo que se refiere al concurso, este es materia propiamente mercantil al hablar de quiebras y suspensión de pagos, que incluyen específicamente concursos"⁷⁴; no obstante lo anterior, todos tienen un común denominador que es el que hace que se cree la confusión entre ellos y este consiste en una compra venta en público, cuyos interesados proponen sus ofertas, ya sea para adquirir o vender, adjudicándose al que presente la mejor oferta.

2. Naturaleza Jurídica de la Licitación Pública

La licitación pública, tiene una serie de objetivos que cumplir para justificar su existencia, siendo estos: "establecer una política general de contratación de la Administración Pública, protegiendo el interés general del Estado; asegurar la libertad de participación en las licitaciones públicas como un mecanismo legal e imparcial de contratación; ser un instrumento para la optimización de las adquisiciones, cuidando el interesa particular de cada dependencia o entidad, lo cual

⁷⁴ Manuel Lucero Espinoza, *Licitación Pública*, Ed. Porrúa, México 1993, Primera Edición, pág. 29.

no es si no establecer la tutela de los principios que, según el artículo 134 constitucional, deben prevalecer en el manejo de los recursos económicos federales, a saber: La economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez." ⁷⁵

El procedimiento de licitación pública es una actividad meramente administrativa, la cual guarda semejanzas con la jurisdiccional, ya que al dictarse el fallo o darse la adjudicación de esta, aparecen o se presentan diversas circunstancias de derecho, las cuales equivalen a una sentencia judicial; sin embargo existe una gran distinción entre ambos mecanismos, ya que contrariamente a lo que ocurre en Tribunales, dentro de la licitación pública no hay un conflicto jurídico entre las partes sino que el conflicto que se presenta es en relación a la contratación que hace la Administración y la cual es resuelta mediante un fallo.

Así, podemos decir que en la licitación pública el acto administrativo final o principal es la adjudicación, por ser éste la conclusión y el objetivo buscado dentro de aquella.

El tratadista Raúl Ramírez Medrano, advierte que a través de la figura jurídica de la licitación, el Estado trata de tutelar principalmente tres objetivos⁷⁶, los cuales son:

- El interés general del Estado, es decir, proteger sus recursos federales con una administración que tenga como finalidad la eficiencia, eficacia y honradez en su utilización, con el fin de satisfacer las metas a las que están destinados.

- La libertad de participación, es decir, permitir a toda persona interesada su participación, garantizando una total imparcialidad en los eventos de adjudicación, con el fin de que, en igualdad de circunstancias, las personas que

⁷⁵ Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt, ob.cit. pág. 95.

⁷⁶ Ramírez Medrano Raúl. Tutela Jurídica de la Licitación Pública. Revista de Investigaciones Jurídicas, México, Escuela Libre de Derecho, No. 10, 1987, pág. 396 y SS.

participan presenten sus proposiciones.

- El interés particular de cada dependencia o entidad, asegurándose así las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Es así como en nuestro país, el objetivo básico que persigue una Licitación Pública es el de elegir entre varios proveedores aquel cuya propuesta represente las mejores condiciones de contratación para el Estado, las cuales no únicamente se encaminan al precio, sino también a aspectos técnicos, de calidad, de capacidad de respuesta y abastecimiento, entre otros, ya que en muchas ocasiones el precio más bajo no constituye la mejor contratación, en razón de que pudiera aparejarse con una deficiente calidad o incumplimiento o falta de capacidad de respuesta o abasto, entre otras causas, eso sin considerar que un precio bajo puede deberse a la práctica de competencia desleal con fines monopólicos, lo cual debe ser evitado a toda costa por el Estado, tal y como lo establece el artículo 28 de nuestra Carta Magna.

Con el objeto de llevar a cabo dicho objetivo, el Estado puede realizar Licitaciones Públicas de dos tipos: Nacionales e Internacionales.

Serán nacionales aquellas "cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la producción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros."⁷⁷

Por otro lado, serán internacionales "cuando puedan participar personas tanto de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen

⁷⁷ Artículo 28, fracción I, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

nacional o extranjero.”⁷⁸ No obstante, existe la posibilidad de negar la participación a personas extranjeras dentro de este tipo de licitaciones, cuando el país del cual sean nacionales no haya celebrado algún tratado con el nuestro, o que dicho país no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores, bienes o servicios mexicanos.

Ahora bien, para que una dependencia o entidad pueda realizar una licitación pública internacional, es necesario que se presenten una serie de requisitos que la avalen, ya que de lo contrario, la licitación será de carácter nacional. Dichos requisitos establece el artículo 28 de la Ley de la materia, siendo estos los siguientes:

- "a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;

- b) Cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;

- c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos de que el bien adquirido sea producido en el país y que cuente por lo menos con el cincuenta por ciento de contenido nacional;

- d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval."

⁷⁸ Artículo 28, fracción II, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

3. Desarrollo de la Licitación Pública

La Licitación Pública esta constituida por una serie de actos administrativos previos a la contratación, mismos que le van dando forma a la licitación pública a la par que van ayudando a conocer en forma clara y precisa qué personas son las idóneas para otorgar o prestar los bienes o servicios licitados; actos que de no cumplirse en los términos que para tales efectos fija la Ley de la materia, darán lugar a la nulidad del acto efectuado en contravención a dichas disposiciones, así como de todos los actos posteriores que del mismo deriven, incluyendo el contrato en el caso de que se hubiera llegado durante el procedimiento ante tal instancia. Dichos actos o etapas, de acuerdo a la práctica, son las siguientes:

a) Convocatoria

Como primer acto de las Licitaciones Públicas señalaremos a la convocatoria, ya que ésta es el medio por el cual se hace del conocimiento de la generalidad de las personas la licitación de que se trate, por ello la podríamos definir como el llamado o invitación que hace determinada dependencia o entidad, a toda persona interesada en participar en un procedimiento licitatorio, con el fin de allegarle los bienes o servicios necesarios para desarrollar los fines que les son propios.

Esta Convocatoria al constituirse como el primer acto formal de las Licitaciones, debe reunir determinados requisitos⁷⁹ que le otorgan validez y sin los cuales se vería afectada de nulidad y por ende, todo el procedimiento subsecuente, siendo dichos requisitos los establecidos por el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es decir:

- El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad que convoque la licitación.

⁷⁹ Artículo 29, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán adquirir las bases de licitatorias, ya sea en las propias oficinas de la dependencia o entidad o por internet, así como su costo, el cual se fijará en razón del gasto erogado en su publicación, y la forma de pago de las mismas.
- La fecha, hora y lugar de celebración de las dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones.
- La indicación del carácter de la licitación, es decir, si es nacional o internacional, en este último caso, si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado, y el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
- La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases licitatorias, así como en las proposiciones que se presenten, podrán ser negociadas.
- La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente, por lo menos, a cinco de las partidas o conceptos de mayor monto.
- Lugar, plazo de entrega y condiciones de pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo y los porcentajes de anticipo que se otorgarían.

También deberá informarse dentro de dicha convocatoria que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos previstos por el artículo 50 de la Ley en comento, el cual se refiere a los casos en que las dependencias y entidades podrán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contratos con aquellos proveedores que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, o pueda obtener algún beneficio para 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 sean parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como las inhabilitadas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- III. Los proveedores que por causas que les sean imputables, se hubiera les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, en el lapso de dos años.
- IV. Todo aquel inhabilitado por resolución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- V. Aquellos que se encuentren atrasados en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otros contratos celebrados con la misma dependencia o entidad, y que hayan causado un grave daño.
- VI. Los que sean declarados en suspensión de pagos, estado de quiebra o sujetas a concurso de acreedores.

VII. Los que presenten propuestas en relacionadas con el mismo bien o servicio en un procedimiento de contratación y se encuentren vinculados entre sí o por algún socio.

VIII. Los que previamente hayan realizado o se encuentren realizando trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar.

IX. Aquellos que formen parte del mismo grupo empresarial y pretendan ser contratadas para la elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando estos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en que sean parte.

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

Todas estas condiciones son necesarias para salvaguardar los principios consagrados por el artículo 134 de nuestra Constitución Federal, mismo que señala:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que esten 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 pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes estableceran 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.⁸⁰

A la par con la publicación de la Convocatoria, la dependencia o entidad convocante pondrá a la venta las bases licitatorias con el objeto de que los participantes conozcan a fondo los bienes y servicios que están siendo licitados, así como las condiciones que prevalecerán en las distintas etapas de la licitación; así y con este objeto, dichas bases licitatorias deben contener como mínimo los siguientes requisitos⁸¹:

- Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- Formas de acreditar la personalidad jurídica del participante.
- Fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones a las bases licitatorias; del acto de presentación y apertura de proposiciones; comunicación del fallo y firma del contrato.
- Señalamiento de que se descalificará al licitante que incurra en incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases licitatorias, así como de aquel

⁸⁰ Artículo 134, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2001, Editores Mexicanos Unidos, S.A.

⁸¹ Artículo 31, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del año 2000.

que se compruebe que ha tenido algún tipo de acuerdo con otros que tenga como fin el obtener una ventaja adicional.

- Idiomas en que podrán presentarse las proposiciones, anexos técnicos y folletos que acompañen a esta.
- Moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo.
- Indicación de que las condiciones contenidas en las bases, así como en las proposiciones no podrán ser negociadas.
- Los criterios que se tomaran en cuenta para la adjudicación de los contratos, tal y como lo dispone el artículo 36 de la Ley de la materia, los cuales básicamente se refieren a la forma en que se valorarán las proposiciones.
- Descripción completa de los bienes o servicios licitados.
- Plazo, condiciones y lugar de entrega de los bienes o servicios.
- Condiciones de precio y pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo.
- Garantías y en el caso de que se solicite anticipo, el porcentaje del mismo y momento de entrega, mismo que no excederá del cincuenta por ciento del monto total del contrato.
- La indicación de la forma de adjudicación de los bienes o servicios , es decir, si serán adjudicados a un solo proveedor, o se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo.
- En el caso de que se trate de contratos abiertos, deberá establecerse lo

siguiente: la cantidad mínima y máxima de bienes por adquirir o arrendar, o bien, el presupuesto mínimo que podrá ejercerse en la adquisición, arrendamiento o la prestación del servicio; descripción de los bienes o servicios con sus correspondientes precios unitarios y, que los plazos para el pago de los bienes o servicios no podrá exceder de treinta días naturales.

- Las penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o en la prestación de los servicios;
- La indicación de que el licitante que no firme el contrato por causas imputables al mismo, podrá ser sancionado con inhabilitación temporal para participar en procedimientos de contratación o celebración de contratos, tal y como lo dispone el artículo 60 de la Ley de la materia. Dichas causas imputables al mismo podrían ser:
 - I. Que el licitante injustificadamente no formalice el contrato que le fue adjudicado.
 - II. Los proveedores a los que les hubiera sido rescindido más de un contrato en el lapso de dos años, respecto de dos o más dependencias o entidades.
 - III. Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales, causando con ello daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate.
 - IV. Los licitantes que proporcionen información falsa y que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad.

La vigencia que tendrá dicha inhabilitación no podrá ser menor de tres meses ni mayor de cinco años, y comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la publique en el Diario Oficial de la Federación.

- Por último, los términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas por mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica.

Como podemos observar, todos estos requisitos que deben reunir las Bases Licitatorias, son indispensables para el correcto desarrollo de la Licitación Pública, así como para la adjudicación del contrato respectivo y su formalización

b) Junta de Aclaraciones

Ahora bien, una vez que han sido adquiridas y conocidas las Bases Licitatorias por las personas interesadas, el siguiente acto o etapa que se presenta dentro de las Licitaciones Públicas es la Junta de Aclaraciones, la cual como su nombre lo indica, es aquella reunión que se celebra entre las personas que adquirieron las citadas bases y los funcionarios de la dependencia o entidad encargados de la licitación de que se trate, con el objeto de aclarar, precisar o despejar cualquier duda pudiera haber surgido con motivo de la lectura de las mismas.

Respecto de este acto es importante señalar que la Ley que regula la materia, no prevé un procedimiento formal al que deba sujetarse su celebración, y sólo contempla lo relativo a las modificaciones que dentro de este acto se originen a las Bases Licitatorias. No obstante ello, dicho acto se menciona en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, concretamente en su

artículo 33, el cual en su parte conducente señala:

"No será necesario hacer la publicación del aviso, a que se refiere esta fracción, cuando las modificaciones deriven de las juntas de aclaraciones . . .

Cualquier modificación a las bases de la licitación, deriva del resultado de la o las juntas de aclaraciones, será considerada como parte integrante de las propias bases."⁸²

Sin embargo, ante la vaga regulación que existió y existe de esta etapa en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y la que la derogó y que actualmente se encuentra vigente, surgió una gran problemática tanto para las personas participantes como para la dependencia o entidad convocante, ya que en la gran mayoría de las veces, las modificaciones que dentro de la misma se realizaban a las bases licitatorias eran blanco de innumerables impugnaciones, ya que los participantes impugnaban la falta de notificación de las mismas; problemática que de alguna forma se solucionó y a la fecha sigue dando resultado, con la expedición del oficio No. SP/100/252/96, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación se dio el 15 de marzo de 1996, a través del cual se dan a conocer los "Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas", en los cuales se determinó que "la inasistencia de los participantes a la Junta de Aclaraciones, no obstante haber adquirido las bases de la licitación, será de su estricta responsabilidad, sin embargo podrán acudir con la debida oportunidad a la dependencia o entidad para que les sea entregada copia del acta de la junta respectiva."⁸³

⁸² Artículo 33, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁸³ Punto 1.5, Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas, del 15 de marzo de 1996.

Ahora bien y no obstante ello, dicho acto se desarrolla, en la práctica, de la siguiente forma:

Normalmente, dentro de las Bases Licitatorias se contiene un formato en el cual los participantes anotan las preguntas que tengan relacionadas con las mismas, respondiéndose estas dentro del acto de Junta de Aclaraciones, asentándose todas estas circunstancias en el acta respectiva ; sin embargo, se presentan ocasiones en que los bienes a adquirir comprenden una cierta complejidad técnica y por ende las dudas ocasionadas revisten una mayor explicación para su debido entendimiento, en estos casos las áreas convocantes podrán optar por el llamado protocolo de la Junta de Aclaraciones, el cual significa que los participantes previo a la celebración de la referida Junta de Aclaraciones, deberán formular sus preguntas en el formato establecido para esos efectos y entregarlas previamente al acto de Junta de Aclaraciones, con el fin de que dicha área tenga el tiempo necesario para investigar o sustentar su respuesta y darla a conocer dentro del citado acto.

Existe un tercer caso que pudiera presentarse dentro de esta Junta, y este se refiere al hecho de que el mismo única y exclusivamente se destine a la recepción de preguntas y dentro del él se determine llevar a cabo un segundo evento para dar a conocer las respuestas respectivas.

Sea cual fuere la forma en la que se desarrolle esta Junta de Aclaraciones, todas las acciones que dentro de las mismas se realicen, deben constar una acta circunstanciada que se levantará una vez que sea concluya dicho acto, la cual deberá ser firmada por las personas que en el intervinieron.

Independientemente de que este acto sirva para aclarar las dudas o imprecisiones que tengan los participantes, también sirve para que la propia convocante corrija posibles errores o realice modificaciones, las cuales no podrán ser otras más que en los plazos, cantidades o cualquier otro aspecto que no varíe

sustancialmente los bienes originales, adicione otros distintos o limite el número de participantes.

c) Acto de Presentación de Proposiciones y Apertura Técnica⁸⁴

Una vez transcurrido el acto de Junta de Aclaraciones y previo al de Presentación de Proposiciones y Apertura Técnica, se presenta un acto que si bien no es medular en el desarrollo de la licitación, sirve de apoyo a las personas interesadas en participar en la misma, para la revisión de los documentos que presentarán en el acto subsecuente, siendo este el correspondiente al registro de asistencia al Acto de Presentación de Propuestas, mismo que encuentra sustento en el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Este acto tiene como principal objetivo el que los encargados de la Licitación Pública revisen la documentación solicitada en las bases concursales que les presenten los interesados que desean participar en la misma, ya sean sus propuestas técnicas, económicas o cualquier documentación anexa a las mismas. No obstante el fin perseguido en el mismo, éste siempre será optativo para los licitantes y no obligatorio, razón por la que la inasistencia al mismo no podrá ser causa de desechamiento de las propuestas que presenten los licitantes que hayan adquirido las bases licitatorias dentro del acto de Presentación de Proposiciones y Apertura Técnica.

Una vez realizadas las revisiones señaladas con anterioridad, se presenta pasa al acto de Presentación de Proposiciones y Apertura Técnica, el cual según la ley de la materia es el acto con el que da inicio formal la Licitación, en virtud de que en el mismo, como su nombre lo indica, los participantes presentan sus proposiciones, para que estas sean valoradas por la dependencia o entidad

⁸⁴ Artículo 34, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

convocante.

Este acto se divide en dos etapas⁶⁵, la primera, Recepción de Proposiciones y Apertura técnica, y la segunda, Apertura de Propuestas Económicas. Dentro de la primera etapa, los participantes entregan sus propuestas en dos sobres cerrados, uno conteniendo las proposiciones técnicas y el otro las económicas, una vez recibidas, se procede a la apertura de los sobres que contengan las propuestas técnicas, revisándose que estas cumplan con todos y cada uno de los requisitos solicitados en las bases licitatorias, desechándose en ese mismo acto las que hubieren omitido alguno de ellos. Hecho esto, por lo menos un participante, si asistiere alguno, y dos funcionarios a cargo de la licitación de que se trate, procederán a rubricarlas, al igual que los sobres cerrados que tengan las propuestas económicas, incluidos los de aquellos cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas por no cumplir con algún requisito, quedando en custodia de la propia área convocante.

Acto continuo, se levantará una acta circunstanciada en la que se harán constar las propuestas técnicas que hubieran sido aceptadas, así como las que fueron desechadas, señalándose en este caso, los motivos y fundamentos por los cuales se llegó a esa determinación, acta que debe ser firmada por todos los asistentes al acto, sin que la falta de firma de algún licitante invalide su contenido ni sus efectos.

Respecto de las proposiciones aceptadas, el área convocante procederá a su análisis para determinar quien de los licitantes le ofrece las mejores condiciones referentes al bien o servicio ofertado, en este supuesto se situarán los participantes que hayan cumplido con todos y cada uno los requisitos solicitados en las bases licitatorias, dándose a conocer el resultado del mismo en la siguiente etapa, previo al Acto de Apertura de las Propuestas Económicas.

⁶⁵ Artículo 35, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

d) Acto de Apertura de Proposiciones Económicas⁸⁶

El Acto de Apertura de Proposiciones Económicas corresponde a la segunda etapa del de Apertura de Proposiciones, comenzando una vez que se han dado a conocer los resultados de la valoración de las proposiciones técnicas.

En este acto, como su nombre lo indica, se procede a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas, propuestas que al igual que las técnicas, deberán ser firmadas por lo menos por un licitante, si lo hubiere y por dos servidores públicos que representen a la dependencia o entidad de que se trate, aclarando igualmente que la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos. Hecho esto, se levantará el acta correspondiente en la que se hará constar el resultado de la evaluación técnica, las propuestas económicas que han sido aceptadas, señalando sus importes, y las propuestas que han sido desechadas, indicando las causas que motivaron tal decisión. Acta que al igual que las propuestas debe ser firmada por los participantes, teniendo los mismos efectos jurídicos, además en dicho acto se dará a conocer el lugar, la fecha y la hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, fecha que quedara comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la de inicio de la primera etapa, pudiéndose diferir siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo.

e) Acto de Fallo⁸⁷

Con el Acto de Fallo podemos decir que culminan las etapas del procedimiento licitatorio, ya que este se presenta una vez que han sido debidamente

⁸⁶ Artículo 35 fracción V, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000

⁸⁷ Artículo 37, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

evaluadas todas las propuestas económicas aceptadas en la etapa respectiva y es aquí en donde se adjudicará el contrato respectivo al licitante cuya propuesta resultó la más solvente, por reunir, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases licitatorias, las mejores condiciones legales, técnicas y económicas, además haber garantizado satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones a que se esta haciendo acreedor.

Es importante señalar que para estar en condiciones de dictar el Fallo, el área convocante debe de emitir un dictamen, el cual contendrá una reseña cronológica de los actos desarrollados durante el procedimiento, durante el análisis de las proposiciones y las razones por las cuales se admitieron o, en su caso, desecharon las propuestas, según lo prevé el último párrafo del artículo 36 de la Ley de la materia.

Existen dos formas en que el área convocante podrá dar a conocer el Fallo, la primera, mediante una junta pública a la que libremente asistirán los licitantes que participaron en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose en el mismo el acta respectiva, la cual deberán firmar los asistentes, así como los funcionarios que representen a la dependencia o entidad, entregándoseles copia de la misma; pero si dentro de este acto algún licitante no firmare la citada acta, esto tampoco será requisito para invalidar su contenido o efectos, y la segunda, mediante escrito dirigido a cada uno de los licitantes, dentro de los 5 días naturales siguientes a su emisión. En cualquiera de las dos opciones que se utilice para notificar el fallo, se le deberá otorgar por escrito a los licitantes que no hubieran resultado adjudicados, las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora, mismo que deberá estar debidamente fundado y motivado.

Por último, resulta importante destacar que "contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo procederá la inconformidad que se

interponga por los licitantes en los términos del artículo 65 de esta Ley.⁸⁸, ésta como el único medio de defensa en contra de este acto.

Hay ocasiones en que las dependencias y entidades pueden declarar desierta una licitación y esto será cuando las propuestas presentadas por los participantes no reúnan los requisitos señalados en las bases o sus precios no fueren aceptables, esta declaración igualmente deberá ser hecha dentro del acto de fallo. En estos casos las dependencias o entidades podrán optar por expedir una segunda convocatoria, sin embargo en el caso de que esta nuevamente sea declarada desierta, podrá optarse por la celebrar un procedimiento e invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

4. Excepciones a la Licitación Pública⁸⁹

Como ya lo señalamos con anterioridad, la Licitación Pública es el medio por el cual, por regla general, las dependencias y entidades del sector público contratan sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin embargo, existen casos de excepción a esta regla, como son los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa; procedimientos que serán utilizados única y exclusivamente si se presentan diversas circunstancias⁹⁰ que lo fundan y motivan, las cuales a grandes rasgos son las siguientes:

- Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

En este caso es importante diferenciar los conceptos de patente y marca, en

⁸⁸ Artículo 37, último párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁸⁹ Título Tercero, Capítulo Tercero, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁹⁰ Artículo 41, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

virtud de que significan conceptos diferentes que en muchas ocasiones suelen confundirse. Así, patente significa "el privilegio que otorga el Estado para explotar una inversión, susceptible de aplicación industrial; supone el derecho de aprovecharla y se representa por un documento expedido por la autoridad competente para acreditarla"⁹¹; mientras que la marca "se refiere a los signos utilizados por los industriales, fabricantes o prestadores de servicios, en las mercancías o en aquellos medios capaces de presentarlos gráficamente, para distinguirlos, singularizarlos, individualizarlos, con el objeto de denotar su procedencia y calidad y diferenciarlos de otros idénticos o de su misma clase o especie."⁹²

- Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales. Estos casos básicamente se refieren a emergencias y por ello el Estado busca una respuesta pronta y eficiente por parte un proveedor en específico.
- En los casos en que existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados, ya que como es sabido por nosotros el Estado siempre buscará las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes, al realizar sus contrataciones.
- Cuando las contrataciones se realicen con fines exclusivamente militares, para la armada o tengan por objeto la seguridad nacional, debido a que por la confidencialidad y delicadeza de la finalidad que tienen, no podrían darse a conocer al público en general para su contratación, ya que de lo contrario se podría poner en riesgo la estabilidad del país.

⁹¹ Diccionario Jurídico Mexicano. México, Ed. Porrúa, 2a. Edición. Tomo IV, 1988, p. 2349

⁹² Idem. Tomo III, p. 2079

- Cuando por caso fortuito o fuerza mayor no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate.
- En los casos en que el contrato respectivo se hubiere rescindido por causas imputables al proveedor que resultó ganador en una licitación. En este caso, la dependencia o entidad puede adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente posición solvente más baja, siempre y cuando la diferencia en precio con respecto a la propuesta que resultó ganadora no sea superior al diez por ciento.
- Cuando al haberse celebrado dos licitaciones públicas, éstas hubieran resultado desiertas, en virtud de que en dicho supuesto se presume que los proveedores o contratistas que han atendido a las licitaciones, no cuentan con la capacidad necesaria o requerida para satisfacer las necesidades de la dependencia o entidad solicitante.
- Cuando se justifique que la adquisición o arrendamiento de bienes deba ser de determinada marca, en razón de que sólo el proveedor o contratista requerido es el idóneo para satisfacerlo, debido a que no existe ningún otro que cubra las condiciones requeridas por el Estado.
- Cuando las adquisiciones se refieran a bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados, en virtud de que estos podrían haber perdido sus propiedades originales si hubieran sido adquiridos mediante una licitación pública.
- Cuando se contraten servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer

información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal.

- En los casos en que las adquisiciones, arrendamientos o servicios se realicen con campesinos o grupos urbanos marginados, ya que aquí la dependencia o entidad contratará directamente con los mismos, y esto lo hará básicamente por solidaridad, ya que dichos sujetos al tener escasez de recursos económicos y por consiguiente poca preparación y proyección cultural, es difícil que satisfagan los requisitos solicitados en una licitación pública.
- Cuando las adquisiciones se refieran a bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución, sin embargo en estos casos deben de determinarse primeramente, los productos que no se sujetarán a licitación pública, y posteriormente, obtener cotizaciones que permitan elegir aquella que ofrezca las mejores condiciones. Como ejemplo de ello podemos citar a los artículos que necesitan las tiendas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Cuando las adquisiciones provengan de personas que sin ser proveedores habituales, ofrezcan las mejores condiciones, por encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.
- Cuando se deseen contratar servicios profesionales prestados por una persona física.
- En los casos de que se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.

- Cuando el objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento, esto debido a que en muchas ocasiones, los dichos prototipos sólo pueden ser elaborados por personas que cuentan con los conocimientos y materiales necesarios para su diseño o fabricación.
- Cuando se requieran servicios especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.
- En los casos en que la adquisición de bienes o la prestación de servicios se otorgue como de dación en pago, es decir, por deudas que se tengan con el Estado.

Resulta importante señalar que cualquiera que sea el procedimiento elegido, la dependencia o entidad de que se trate debe fundar y motivar debidamente las circunstancias que concurran en cada caso concreto y en los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, en que se haya basado para llegar a tal decisión, además de que debe ser autorizado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios a contratar.

a) Invitación a cuando menos tres personas⁹³

Ahora bien, respecto del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas podemos entenderlo como aquel que llevan a cabo las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, como su nombre lo indica, invitando

⁹³ Artículo 43 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

solamente a participar a tres personas, sean físicas o morales, en razón de que solamente ellas son las únicas que pueden prestarle u otorgarle el bien o servicio requerido, bajo las mejores condiciones; sin embargo, para poderlo constituir legalmente, se hace necesario cumplir con los requisitos que señala el artículo 43 de la Ley de la materia Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los cuales en forma general son los siguientes:

- Al igual que en la licitación pública, el acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, sin embargo a diferencia de aquella, los sobres que contengan las propuestas podrán ser abiertos sin la presencia de los participantes, pero invariablemente ante la presencia de un representante del Organismo Interno de Control en la dependencia o entidad, con el objeto de dar fe de dicha apertura.
- La adjudicación sólo podrá llevarse a cabo cuando se cuente con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente, ya que de lo contrario ésta no podrá efectuarse.
- Deben de indicarse claramente las cantidades y descripción de los bienes o servicios requeridos, el plazo y lugar de entrega, y las como condiciones de pago, todo ello con la finalidad de conocer en forma concreta todas las circunstancias abarca la invitación.
- Las fechas de presentación de proposiciones se fijarán atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad que represente la elaboración de la propuesta.
- Invariablemente, al igual que con la licitación, debe de indicarse el carácter de la invitación, es decir, si es nacional o internacional.

Como se puede observar, este tipo de procedimiento se equipara al de la licitación pública, ya que se sujeta dentro de su desarrollo a los mismos principios que rigen aquella, sin embargo, la diferencia que podríamos señalar entre estos es que en la invitación a cuando menos tres personas no se requiere de una convocatoria para su nacimiento, sino únicamente la invitación que en forma directa realiza la dependencia o entidad a los proveedores o contratistas a participar en el procedimiento de adjudicación, la cual debe hacerse como mínimo a tres personas, a diferencia de las licitaciones las cuales forzosamente deben darse a conocer mediante una convocatoria pública y en la que pueden participar todas las personas interesadas, sin que exista un número limitado de participantes.

b) Adjudicación Directa⁸⁴

Contrariamente a los procedimientos de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas, la Adjudicación Directa se refiere, como su nombre lo indica, al hecho de que la dependencia o entidad, sin necesidad de comparar o solicitar propuestas, adjudica directamente el contrato respectivo a un proveedor o contratista, ya sea porque este es la único capaz de otorgar el bien o servicio requerido, o porque con anterioridad se hayan celebrado dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y estos hayan sido declarados desiertos.

Debido a lo que significa este procedimiento de contratación, dentro del mismo no existen etapas o actos a seguir, ya que simple y sencillamente al ser una adjudicación directa, automáticamente se formaliza el contrato respectiva para el abastecimiento de los bienes o servicios que la dependencia o entidad requiere para cumplir con las funciones que le son propias.

⁸⁴ Artículo 40, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

C. Medios de Defensa en la Licitación

Tal y como lo establece tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁹⁵, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁹⁶, el interesado que se vea afectado dentro de una licitación pública, tiene diversos medios de defensa, como son la inconformidad y el recurso de revisión, respectivamente.

A razón de que estos medio de defensa serán tratados con mayor abundamiento dentro del capítulo respectivo, en resumen podemos decir que la inconformidad es aplicable a todo interesado en general que vea afectados sus intereses dentro de la licitación pública a partir de la convocatoria, mientras que el recurso de revisión es aplicable a los interesados afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

⁹⁵ Artículo 37 último párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

⁹⁶ Artículo 83, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1985.

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS GENERALES DE LA INCONFORMIDAD

- A. Generalidades**
- B. Naturaleza jurídica y concepto de inconformidad**
- C. Causas y motivos que dan origen a una inconformidad**
- D. ¿Quiénes están facultados para interponer una inconformidad?**
- E. Autoridad competente para conocer y resolver inconformidades**
- F. Formalidades de la Inconformidad**
 - 1. Interés jurídico**
 - 2. Temporalidad**
 - 3. Protesta de decir verdad**
 - 4. Presentación del escrito en las oficinas autorizadas**
 - 5. Facultades del promovente**
- G. Escrito de inconformidad**

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD

A. Generalidades

Las naturales fallas o errores humanos, hacen que los procesos de abasto que consagra la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en ocasiones sean indebidamente aplicados por las áreas responsables, ya sea por omisión, por ignorancia o inclusive por mala fe, causando con ello perjuicios a los proveedores.

Por ello, y debido a que los gobernados contamos con el derecho a la legalidad de los actos del Estado, tal y como lo consigna nuestra Carta Magna, podemos exigir que en su funcionamiento y en la emisión de resoluciones, se sujete a las normas legales que se encuentran previamente establecidas.

Dicho derecho que tenemos los particulares a la legalidad de los actos del Estado, se divide, según lo señalan los autores Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt en "el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin propuesto por la legislación."⁹⁷ Derechos que están protegidos de tal forma que existen medios jurídicos que permiten su reparación en caso de violación y que tienen como fin el retiro, la modificación o nulidad de la resolución que transgredió el interés particular; tal es el caso, dentro de los procedimientos de contratación, de la Inconformidad y del Recurso de Revisión, previstos en la Ley antes citada y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respectivamente.

⁹⁷ Gerardo Farro Farah y Sergio Huacuja Betancourt. *La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal*. Primera Edición 1989, p. 156.

B. Naturaleza Jurídica y Concepto de Inconformidad

Existe una gran confusión sobre la naturaleza jurídica de la inconformidad, debido a que muchas personas tienen la idea de que es un recurso administrativo que tienen las personas que participan dentro de un concurso de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, convocado por una dependencia o entidad del sector público, lo cual resulta erróneo, ya que si bien, al igual que los recursos ésta es un medio de defensa, como tal, no se encamina a controvertir un acto de autoridad, ni tiene como objeto revocarlo o modificarlo, sino que su única finalidad es la de resolver la nulidad total o parcial de un procedimiento licitatorio, o en su caso, decretar la improcedencia de ella misma; además de que no reviste la naturaleza jurídica de un recurso, en tanto que estos están destinados a combatir actos de autoridad y no actos de las dependencias o entidades, cuya actuación se encuentra despojada de la facultad de imperio, al tratarse de una persona moral, cuyo objeto es realizar una contratación bajo las mejores condiciones, de conformidad con el artículo 134 Constitucional.

Estas aseveraciones se encuentran sustentadas por analogía en la Jurisprudencia No. 512 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1918, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, Pág. 884, así como en la Tesis contenida en la revisión de los expedientes 122.6.76/96 y 122.6.77/96, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social (Unidad de Asuntos Jurídicos) de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, respectivamente; bajo los rubros:

"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.- Los actos de las Autoridades negándose a cumplir los contratos administrativos que hayan celebrado, no constituyen propiamente actos de autoridad, sino de una persona moral que se niega a cumplir con una obligación; y contra tales actos, no

procede dar entrada al amparo, que sólo cabe contra actos de autoridad.”

“LA INCONFORMIDAD, NO ES UN RECURSO.- Son características de los recursos el que se enderecen en contra de actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación, y la inconformidad no está encaminada a controvertir un acto de autoridad, ni tiene como objeto revocarlo o modificarlo, dado que su finalidad establecida en el artículo 97 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es la de resolver la nulidad parcial o total del procedimiento licitatorio, o en su caso, decretar la improcedencia de la inconformidad.”

Es por ello que podemos entender a la inconformidad como un medio de defensa jurídico, que se encuentra previsto en el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁹⁸, con el que cuentan los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos e intereses, por actos que consideran son llevados a cabo por servidores públicos de las dependencias y entidades del sector público, en contravención a las disposiciones que rigen los procedimientos de contratación para la adquisición de bienes o servicios.

Resulta importante pronunciarse en específico sobre el referido artículo 65, ya que el mismo además de contener un precepto jurídico sobre el establecimiento de un medio de defensa, establece la posibilidad de que mediante una simple manifestación de hechos se pueda corregir alguna actuación irregular, al señalar en su cuarto párrafo: “Lo anterior, sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten a la Contraloría las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de contratación, a fin de que las mismas se corrijan.”

Visto lo anterior, es importante diferenciar a la inconformidad, de lo previsto por el párrafo al que nos hemos referido. En este sentido, podemos señalar que la

⁹⁸ Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2000.

inconformidad no reviste más formalidades jurídicas que el que su presentación se haga directamente ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o los Órganos de Control Internos de las dependencias o entidades del Sector Público que dependan de ella⁹⁹, ya sea por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto se establezcan, dentro de un plazo perentorio,¹⁰⁰ y que las manifestaciones en ella realizadas se realicen bajo protesto de decir verdad¹⁰¹; además de que el promovente deberá acreditar las facultades legales necesarias para actuar, de conformidad con las disposiciones establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la esfera administrativa, acorde con el artículo 11 de la Ley de la materia. Asimismo, dicha inconformidad además de apegarse a las formalidades previstas por la Ley de la materia, señaladas con anterioridad, deberá cumplir con los requisitos que le son aplicables del Código Civil y del Código Federal de Procedimientos Civiles, a parte de los señalados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de crear en el ámbito jurídico una expectativa de derecho, cuya resolución, por tratarse de un acto de autoridad, pueda dar lugar a un recurso de revisión ante el superior jerárquico de quien la emitió o incluso un amparo en la vía correspondiente.

Contrario a ello, la manifestación a que se refiere el cuarto párrafo del citado precepto legal, es un acto informal, cuya resolución no es un acto de autoridad, debido a que no se está resolviendo ninguna controversia o problemática, sino que únicamente se están haciendo del conocimiento de la Autoridad, las supuestas irregularidades que se hayan cometido durante el procedimiento de contratación, con el fin de que estas sean corregidas dentro del mismo, situación por la que no se crean expectativas de derecho, y por ende, no se puede causar perjuicio alguno al promovente, contrariamente con lo que sucede dentro de una inconformidad.

⁹⁹ Artículo 65, primer párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

¹⁰⁰ Artículo 65, segundo párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

¹⁰¹ Artículo 66, primer párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

C. Causas y motivos que dan origen a una inconformidad

Como ya lo señalamos con anterioridad, la inconformidad es un medio de defensa con que cuentan las personas que participan dentro de un procedimiento de contratación, cuando sienten que dentro del mismo han sido trastocados sus derechos. Así, las causas y motivos que le dan origen son diversas, ya que estas pueden presentarse durante la convocatoria, el procedimiento e inclusive, hasta su culminación, es decir, al dictar el fallo correspondiente; sin embargo de manera general podemos señalar que originará una inconformidad todo aquel acto que contravenga las disposiciones que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁰², sin importar la etapa o fase en que este se presente. No obstante esto, el procedimiento de inconformidad iniciará, única y exclusivamente, después de que sea publicada la convocatoria de la licitación de que se trate, en razón de que con dicha publicación se hace del conocimiento general la licitación que se pretende llevar a cabo por la dependencia o entidad.

Con el objeto de ejemplificar lo anterior, a continuación señalaremos algunos de los casos más comunes, dentro de la práctica, que dan origen al nacimiento de las inconformidades:

"Acto, etapa o fase:

Inconformidad contra:

Convocatoria

Que la publicación de la convocatoria no se haya hecho en los medios a que se refiere la Ley.

Costo excesivo de las bases de licitación.

¹⁰² Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2000.

Descripción inadecuada de los bienes o servicios que son objeto de la licitación.

Establecimiento de plazos inferiores a los previstos por la Ley para la presentación y apertura de proposiciones.

Que las modificaciones a la convocatoria no se hagan a través de los medios utilizados para su publicación.

Bases

Negativa de la convocante para autorizar la revisión, por parte del interesado, de las bases de licitación, previamente a efectuar el pago de las mismas.

Negativa de venta de las bases de licitación.

No señalar clara y detalladamente los criterios a emplearse para la adjudicación del contrato.

Especificaciones que concluyan en marca determinada, sin la debida justificación.

Plazo reducido para iniciar la prestación de los servicios o la entrega de los bienes.

Modificaciones que constituyen sustitución o variación sustancial de los bienes o servicios

que fueron convocados originalmente, o bien, la adición de otros distintos.

La utilización de mecanismos de puntos o porcentajes para la evaluación de las propuestas.

Junta de aclaraciones

Que las modificaciones que se hagan no se comuniquen a todas las personas que compraron las bases, en los términos que marca la Ley.

Acto de Apertura

Que el acto de presentación y apertura de proposiciones, se realice en lugar, fecha u hora distintos a los señalados al efecto, sin que medie aviso alguno, en los términos que permite la Ley.

La aceptación de una garantía que no corresponda al monto o forma solicitados.

Aceptación de ofertas de bienes extranjeros, cuando se trate de licitación nacional.

La autorización de la convocante para que se corrijan o modifiquen las propuestas.

El hecho de no permitir a los proveedores firmar las ofertas de sus competidores.

La negativa de entregar a los participantes copia del acta relativa al acto de presentación y apertura de sus proposiciones, en cualesquiera de sus dos etapas.

Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.

Fallo

El diferimiento del fallo por más de 20 días naturales, contados a partir del plazo establecido originalmente.

Que el contenido del acta de fallo no reúna los requisitos mínimos establecidos por la normatividad.

Que para la emisión del fallo se hayan considerado condiciones distintas a las contenidas en las bases de la licitación, o en las propuestas presentadas por los licitantes.

La falta de comunicación escrita a los licitantes en la que se informen las causas por las cuales su propuesta no fue elegida.

La decisión injustificada de declarar desierta la licitación.

La negativa de la convocante a entregar el

acta de fallo a los licitantes.

Cualquier desechamiento injustificado de propuestas.

Garantías de cumplimiento

Monto elevado de las garantías y forma de constituir las.¹⁰³

D. ¿Quiénes están facultados para interponer una inconformidad?

La inconformidad, al igual que cualquier otro medio de defensa, no surge ni se presenta por sí sola, sino que para tener origen y por ende, lograr su cometido, debe ser impulsada por aquel que sienta trastocados sus derechos o los de su representada, es decir, a instancia de parte. Así, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cualquier persona interesada podrá inconformarse, por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga la Ley de la materia.

En este entendido, la inconformidad será interpuesta por aquella persona física o moral (en el caso de estas por medio de su representante legal o persona que tenga facultades para ello), que participe en un procedimiento de licitación y que considere que sus derechos fueron afectados, ya sea por la resolución que contiene el fallo o por la emisión de algún acto de la convocante, relativo a cualquier etapa o fase de la licitación, tales como la convocatoria, bases de la licitación, junta de aclaraciones, primera y segunda etapa del acto de apertura de las proposiciones, así como cualquier otra que contravenga las disposiciones de la Ley en cita; personas que como veremos con posterioridad, deberán cubrir una serie de requisitos para que dicho medio de defensa sea válido y procedente.

¹⁰³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, "Criterios de Inconformidades, Tomo I", Enero de 1998.

E. Autoridad competente para conocer y resolver las inconformidades

Al igual que determinadas personas están facultadas para interponer o presentar inconformidades, existe una Autoridad competente para conocerlas y resolverlas.

En este sentido, desde la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas¹⁰⁴, misma que antecede a la que en la actualidad se encuentra vigente regulando esta materia, se estableció que la única Autoridad encargada de realizar dichas acciones era la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tal y como lo establecía en su artículo 95, y si bien es cierto la actual Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁰⁵, habla en los mismos términos en su artículo 65, no es menos cierto que a raíz del Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, queda como facultad exclusiva del Titular de dicha Secretaría designar y remover a los titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, tal y como lo establece la fracción XII del artículo 37 de la primera de las Leyes citadas, razón por la cual, a partir de ese momento, los Organos Internos de Control de las dependencias o entidades del sector público, pasaban a formar parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, según se estableció en el artículo 62 del citado ordenamiento legal, por ello, a partir de ese momento resultan competentes para conocer y resolver las inconformidades dichos Organos Internos de Control, los cuales dependen directa y jerárquicamente de la mencionada Secretaría de Estado.

¹⁰⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

¹⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 2000.

Igualmente, para los efectos de los tratados comerciales en los que México sea parte, la autoridad competente para conocer alguna inconformidad será la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

F. Formalidades de la inconformidad

Como todos sabemos, al igual que todo acto jurídico, la inconformidad debe cumplir diversas formalidades que dan pie a su nacimiento, desarrollo y resolución, sin embargo, dependerá de cada acto jurídico las formalidades propias que le correspondan. Así, en el caso de la inconformidad, estas formalidades serán aquellas que propiamente establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las cuales básicamente son 3: Que el promovente cuente con interés jurídico, que se promueva dentro de determinado tiempo y que contenga la protesta de decir verdad.

1. Interés Jurídico

Como en todo juicio, el interés jurídico es un requisito indispensable para que proceda la acción, en razón de que su objetivo fundamental es la declaración o constitución de un derecho.

En el caso de una inconformidad, dicho interés puede presentarse en dos etapas de una licitación o procedimiento de contratación, las cuales son: anteriores a la adquisición de las bases y posteriores a la adquisición de las mismas.

- Etapa anterior a la adquisición de las bases concursales

Existen una serie de requisitos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece de observancia obligatoria por parte de las

dependencias o entidades dentro de sus procedimientos de contratación, por lo que cualquier incumplimiento o desviación a tales requisitos puede dar lugar a la presentación de una inconformidad. Dichos incumplimientos pueden presentarse desde la publicación de la convocatoria, hasta el contenido de las bases licitatorias, incluyendo los plazos que deben transcurrir entre la publicación de la referida convocatoria y actos intermedios (Junta de Aclaraciones), hasta el acto de presentación de propuestas.

Así, cualquiera que sea el acto irregular que acontezca en dichas etapas, este debe ser demostrado fehacientemente por el promovente, mediante el ofrecimiento de pruebas que acrediten que con su actuación, la convocante causó agravio a su interés o al del Estado, entendiéndose por éste las manifestaciones encaminadas a demostrar la ilegalidad de un acto, por ello, la inconformidad deberá contener los razonamientos suficientes encaminados a demostrar la ilegalidad de los actos que se impugnan, aportando todos los elementos de pruebas con los que acredite su dicho.

- Etapa posterior a la adquisición de bases

Dentro de esta etapa, el interés jurídico del promovente para impugnar un acto, emana sólo del hecho de haber adquirido las bases y haber participado en los actos licitatorios subsecuentes como son: la junta de aclaraciones y el acto de presentación de propuestas, en razón de que al adquirir las bases, se adquiere el interés para impugnar el contenido de las mismas e incluso lo que suceda en la junta de aclaraciones, no así para los actos que se lleven a cabo durante o con posterioridad al acto de presentación de propuestas, pues al no haber participado en la referida etapa, lo que suceda en la misma, no le puede causar agravio alguno.

Es por ello que cuando se participa en el acto de presentación y apertura de propuestas, debe entenderse que se cuenta con interés desde ese momento y hasta el aquel en que se dicte el fallo, teniéndose la posibilidad de presentar una

inconformidad por actos que contravengan la Ley de la materia, durante el desarrollo de los mismos.

Sea cual sea el caso y la etapa, es indispensable que el interesado demuestre que los actos impugnados le causan agravio y por ende, deberá de aportar todas las pruebas necesarias con que lo acredite, ya que tal y como lo requiere el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual se aplica de manera supletoria en la esfera administrativa, en su artículo 81, "el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones."

Independientemente de lo señalado, es importante destacar que si bien, la Ley en cita señala que cualquier persona interesada podrá interponer una inconformidad, dentro de esos interesados no puede contemplarse al área convocante, en virtud de que la misma al llevar a cabo el análisis correspondiente para determinar si los participantes se apegaron a la normatividad que rige la materia de contrataciones y tener la facultad para sancionarlos en el caso de que estos no hubieran cumplido, carece de interés jurídico para su interposición. Argumento que encuentra sustento en la siguiente tesis jurisprudencial:

"INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER INCONFORMIDAD. CARECE DEL MISMO LA CONVOCANTE.- En términos de lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas únicamente los participantes en el proceso licitatorio tienen interés jurídico para inconformarse en contra de los actos de la convocante que vulneren algún dispositivo del propio ordenamiento. En esta tesitura, esta última no está legitimada para interponer dicha instancia, en la medida en que sólo sus actos son susceptibles de análisis para determinar si se apegaron o no al marco jurídico, pues en el caso de que los participantes no cumplan con las bases o con algún requerimiento legal, ella misma deberá sancionarlo y dicha actuación será la que en su caso de lugar a la

inconformidad de parte de los concurrentes al evento concursal.¹⁰⁶

2. Temporalidad

La temporalidad constituye una formalidad más de la inconformidad, ya que como todo medio de defensa, su procedencia se encuentra sujeta a un plazo determinado. Así y de conformidad con lo dispuesto para tales efectos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la presentación del escrito de inconformidad deberá hacerse dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquel en que ocurra el acto que contravenga las disposiciones de la Ley o el inconforme tenga conocimiento del mismo¹⁰⁷, plazo que de ninguna manera podrá ser modificado y transcurrido el mismo, precluirá, en perjuicio de los interesados, su derecho de inconformarse.

Por ello, desde el momento de presentación de la inconformidad es importante verificar si esta se encuentra presentada en tiempo, y para tales fines deberá computarse el plazo transcurrido desde que se llevó a cabo el acto impugnado, hasta el día en que fue presentado el escrito inicial de inconformidad y si éste excediera de los diez días hábiles señalados, se procederá al desechamiento de la promoción correspondiente; sin embargo; para realizar dicho cómputo, en ningún caso deberá tomarse como fecha de presentación de una inconformidad la de su depósito en el correo certificado, servicio de mensajería o autoridad diversa, ya que la única fecha válida de presentación de la misma, es aquella en que se reciba en la propia Secretaría u Organos Internos de Control de las dependencias o entidades dependientes de la misma, esto, de conformidad con lo dispuesto por el

¹⁰⁶ Recurso de Revisión 310/96.- Delegado Fiduciario Especial del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución Fiduciaria en el Fideicomiso de Formación y Captación para Personal de la Marina Mercante Nacional.- Resolución de 19 de diciembre de 1996.

¹⁰⁷ Artículo 65, párrafo segundo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁰⁸, el cual a la letra señala:

“Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.”

La anterior manifestación tiene sustento, por analogía, en las Tesis Jurisprudenciales emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Parte II, Mayo de 1996 y XIII-Abril, Páginas 614 y 353, respectivamente, bajo los rubros:

“DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. SU PRESENTACIÓN POR CORREO NO SURTE EFECTOS; Y PARA QUE SE TENGA POR LEGALMENTE INTERPUESTA, DEBE SUJETARSE A LA FECHA EN QUE SE RECIBA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- La ley reglamentaria del juicio constitucional no contiene disposición alguna que establezca que se tenga como legalmente interpuesta una demanda de amparo, el día en que se deposita ante el Servicio Postal Mexicano, y si bien no existe prohibición para ello, cuando es depositada en la oficina de correos, su presentación debe sujetarse a la fecha en que se reciba por parte de la autoridad responsable, puesto que de conformidad con el artículo 163 de la Ley de Amparo, dicha presentación debe hacerse por conducto de la autoridad responsable, no pudiendo por tanto surtir ningún efecto el depósito de la demanda de garantías, por conducto de la oficina de correos, por tratarse de una dependencia distinta a la responsable.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.”

¹⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

DEMANDA DE AMPARO DIRECTO POR CORREO. EL DEPOSITO EN LAS OFICINAS DE CORREOS O TELÉGRAFOS NO INTERRUMPE EL TERMINO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA.- Cuando la demanda de garantías es presentada en una oficina de correos o telégrafos resulta inaplicable el artículo 25 de la Ley de Amparo para estimar que la misma se encuentra en tiempo, toda vez que dicho numeral en relación con el 24 del mismo ordenamiento, se refieren a los términos dentro del procedimiento del juicio constitucional o el incidente de suspensión, pero nada dicen respecto a la interrupción del plazo de quince días que establece el artículo 21 de la misma Ley para el ejercicio de la acción constitucional; así pues, si el escrito inicial de demanda es depositado en la oficina de correos el último día del plazo referido, no es esa la fecha que debe tomarse en consideración para el cómputo de quince días, sino la del día en que es recibida por la autoridad responsable. **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.**

Referente al criterio para computar el plazo para la presentación de una inconformidad por actos anteriores a la presentación de propuestas técnicas, se debe considerar la evidencia documental con la que se cuente, o en su caso, a partir de la fecha en que el promovente conoció el hecho que impugna; por el contrario, cuando se refiere a actos que se llevan a cabo con posterioridad a la presentación y apertura de propuestas técnicas, nunca se deberá computar el plazo a partir de que el promovente haya conocido una irregularidad, sino a partir del fallo de la licitación o de la apertura de ofertas económicas, según sea el caso, por ser actos que causan agravios a los promoventes al no tomarse una decisión procedente en el momento procesal oportuno.

Así, el criterio que se aplica para desechar la inconformidad es el de que los actos reclamados revisten el carácter de consentidos, ya que no fueron impugnados

dentro del plazo que para tales efectos establece la multicitada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

“ACTOS CONSENTIDOS TÁCITAMENTE.- Se presumen así para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la Ley señala.”¹⁰⁹

Igualmente, es importante señalar que cuando el interesado opte por la manifestación previa al Órgano Interno de Control a que nos hemos referido en el punto anterior, ese simple hecho no es suficiente para considerar que se haya interrumpido el plazo para presentar la inconformidad.

3. Protesta de decir verdad

Una formalidad más que debe reunir el escrito de inconformidad es la manifestación relativa a la protesta de decir verdad¹¹⁰, y esta se debe a que como el fin buscado con la misma es el esclarecimiento de los hechos, con dicha manifestación se presumen la certeza y veracidad de los hechos acontecidos durante el procedimiento de contratación, debido a esto, en el caso de que el referido escrito no contenga esta manifestación, el Órgano Interno de Control respectivo, podrá prevenir al promovente para que dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del que se le da a conocer dicha prevención, subsane la omisión incurrida y si no lo hiciera, el escrito presentado será desechado; esto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 219 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹¹¹, en relación con el primer párrafo del artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento

¹⁰⁹ Jurisprudencia número 61, publicada en la página 103 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Teas Comunes.

¹¹⁰ Artículo 66, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

¹¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001.

Administrativo¹¹², los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 219.- Si el escrito de inconformidad no reúne los requisitos establecidos por la Ley, la Contraloría se sujetará a lo dispuesto en el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

"Artículo 17-A.- Cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que en el término de cinco días hábiles subsane la omisión."

Ahora bien, la manifestación a que nos hemos referido con anterioridad debe de realizarse en forma concreta, es decir, señalarse expresamente dentro del escrito el "bajo protesta de decir verdad" y no ninguna frase análoga como protesto lo necesario u otras con las que en apariencia se pretendiera cubrir el requisito de que se trata, ya que si esto ocurriera, el escrito de inconformidad será desechado, de conformidad con lo sustentado por analogía en las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

"PROTESTA DE DECIR VERDAD EN LA DEMANDA DE AMPARO.- De acuerdo con el artículo 116, fracción IV de la Ley de Amparo, la protesta de decir verdad es requisito que debe contener la demanda de garantías, y si bien no se requiere solemnidad o fórmula sacramental alguna para expresarse, independientemente de la forma en que se haga, debe quedar claro que se trata de la manifestación de conducirse con verdad respecto de los hechos o abstenciones que consten al quejoso y que constituyan antecedentes del acto reclamado o fundamentos de conceptos de violación; por tanto, no es suficiente la fórmula protesto lo necesario que acostumbra ponerse al final de los escritos, para estimar

¹¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

satisfecho el requisito a que alude. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”¹¹³

“INCONFORMIDAD.- LA FALTA DE PROTESTA DE DECIR VERDAD, ES CAUSA DE DESECHAMIENTO. El artículo 98 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que el inconforme, en el escrito a que se refiere el primer párrafo del artículo 95 de la Ley en cita, 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.”¹¹⁴

4. Presentación del escrito en las oficinas autorizadas

Como ya lo hemos venido mencionando dentro del presente capítulo, el escrito de inconformidad debe de presentarse en las oficinas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o en las oficinas que ocupan los Organos Internos de Control de las dependencias o entidades del sector público correspondientes¹¹⁵, ya que sólo así será válido dicho escrito, en razón de que estas son las autoridades competentes para el conocimiento y resolución del mismo, ello en razón de que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los escritos que vayan dirigidos a la Administración Pública Federal deberán ser presentados directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en

¹¹³ Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, 7a. Época, Volumen 175-180, Parte Sexta, pág. 166.

¹¹⁴ Criterio sostenido por la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el expediente No. 890/96.- Inconforme: N.V. CURACAOSE DOK MAATSCHAPPIJ.- 20 de junio de 1996.

¹¹⁵ Artículo 65, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

las oficinas administrativas correspondientes.

5. Facultades del promovente

Este requisito va íntimamente relacionado con el de Interés Jurídico, mismo que fue debidamente explicado líneas anteriores. Por ello, igualmente, para que el escrito de inconformidad sea procedente, quien lo promueva debe contar con las facultades necesarias para ello, ya que de lo contrario éste no será procedente.

Es así que, para el caso de que una persona moral esté en posibilidad de interponer una inconformidad en contra de actos de las dependencias y entidades del Sector Público derivados de una incorrecta aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es indispensable que quien la representa y como consecuencia, promueva, cuente con representatividad legal para ello.

En este sentido, estas facultades legales podrán acreditarse mediante la presentación de cualquiera de los tres siguientes instrumentos notariales:

- Poder General para Actos de Dominio;
- Poder General para Pleitos y Cobranzas, y
- Poder Especial en el cual se establezca de manera específica, la facultad para presentar una inconformidad a nombre de una persona física o moral.

Cuando sea presentado cualquiera de los dos poderes generales señalados con antelación, es indispensable que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o, en su caso, los Organos Internos de Control de la dependencia o entidad de que se trate, verifiquen que estos no contengan ninguna limitación en cuanto a las facultades que le fueron otorgadas al apoderado.¹¹⁶

¹¹⁶ Artículo 2554, Código Civil para el Distrito Federa, de 1932..

Por otra parte, cuando un poder sea otorgado en el extranjero, para el caso de los países firmantes de la Convención de la Haya, será suficiente con que el poder contenga las apostillas correspondientes, caso contrario cuando el país donde se otorgue no es parte signante de dicha convención, ya que entonces el poder deberá estar debidamente certificado y protocolizado en los términos de la legislación aplicable.

Bajo este tenor, en el supuesto de que una oferta en la licitación se presente de manera conjunta entre dos o más empresas, será indispensable para poder inconformarse, que el apoderado acredite contar con las facultades para representar a todas las empresas que se encuentren involucradas, ya que de lo contrario, se declarará como no interpuesta la inconformidad por falta de representatividad legal, pues es obvio que el interés jurídico lo tienen las empresas que participaron conjuntamente y no una de ellas en lo particular, ya que de resultar ganadora, contraería los derechos y obligaciones de las demás.

Cuando el promovente sea una persona moral, actuando en representación de otra persona moral, a su vez el firmante deberá acreditar con poder suficiente para actuar a nombre de la empresa representante, misma que deberá acreditar contar con poder para actuar a nombre y representación de la interesada.

Por otra parte, si la interesada fuese una persona física con actividad empresarial, podrá actuar por propio derecho o por conducto de un representante, en cuyo caso son aplicables las disposiciones señaladas con anterioridad referentes a la representatividad.

G. Escrito de inconformidad

Independientemente de las formalidades señaladas con anterioridad, el

escrito inicial de inconformidad debe contener como mínimo, diversos requisitos que le dan formalidad al acto y que sirven para una mejor identificación del mismo, siendo estos los siguientes:

- Nombre o razón social, dirección completa en el Distrito Federal para oír notificaciones y telefax en su caso del inconforme.
- Denominación de la dependencia o entidad que haya emitido el acto que se impugne, debiéndose precisar cual es el área responsable de dicho acto, asentando, en su caso el número de la unidad compradora correspondiente.
- Datos de la operación motivo de la inconformidad.
- Manifestación de que se formula protesta de decir verdad respecto de los hechos que se narren y que le consten al inconforme, relativos al acto o actos que se impugnen, y que se incluyen en el escrito de inconformidad. Dicha manifestación podrá incluirse en el cuerpo del escrito o en la parte correspondiente a la firma del mismo."¹¹⁷

Asimismo, e independientemente de que el escrito inicial de inconformidad reúne los requisitos señalados anteriormente, existen diversos elementos que deben acompañarlo para su mejor comprensión e identificación, dentro de los que se encuentran:

- Original o copia certificada y copia del documento que acredite la personalidad del promovente, a excepción de las personas físicas que presenten la inconformidad por su propio derecho. (El original se solicita para su inmediato cotejo y devolución, conservándose la copia).

¹¹⁷ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, "Criterios de Inconformidades, Tomo I" 1998, Pág. 9 y 10.

Si la inconformidad no se presentara directamente ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías dependientes de la misma dentro de las dependencias o entidades, podrá omitirse el envío el documento original que acredite la personalidad del inconforme, pero esta acreditación deberá hacerse a requerimiento de la Secretaría o de la Contraloría respectiva que así lo solicite, a más tardar antes de que sea formulado el Acuerdo de radicación de la propia inconformidad.

- Documentación relacionada con la impugnación que pretenda hacer valer el inconforme y que, a su juicio, compruebe los hechos impugnados."¹¹⁸

Todos estos requisitos son importantes para la correcta identificación del acto de que se trata, y por ende para la correcta y debida resolución de la inconformidad interpuesta, ya que con los mismos se particulariza de una manera concreta el acto impugnado por el promovente.

¹¹⁸ *Ibidem*, Pág. 10 y 11.

CAPITULO CUARTO
EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD

- A. Presentación del escrito de inconformidad**
- B. Causas de improcedencia del escrito de inconformidad**
- C. Pasos que se siguen en la atención de inconformidades**
 - 1. Admisión a trámite o desechamiento**
 - 2. Solicitud de información**
 - 3. Determinación de suspender o no el procedimiento licitatorio**
 - 4. Otorgamiento del derecho de audiencia**
- D. Plazo para la realización de investigaciones**
- E. Resolución de la Inconformidad**
 - 1. Nulidad del acto o actos irregulares**
 - 2. Nulidad total del procedimiento**
 - 3. Declaración relativa a lo infundado de la Inconformidad**
- F. Plazo para la emisión de la resolución**
- G. Comunicación de la resolución**
- H. Recurso de Revisión**
 - 1. ¿Porqué ya no es aplicable a las resoluciones de inconformidad el Recurso de Revocación que preveía la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas?**

2. Tramitación del recurso de revisión

a. ¿Quiénes pueden interponer el recurso?

b. Autoridad competente para resolver el recurso

c. Plazo para su presentación y ante qué autoridad debe interponerse

3. Requisitos y formalidades a observar en el escrito de su interposición

4. Causas de desechamiento del recurso de revisión

5. Requisitos para el otorgamiento de la suspensión

6. Resolución del recurso de revisión

a. Desechamiento por improcedente o sobreseimiento

b. Confirmación del acto impugnado

c. Declaración de inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado

o revocarlo total o parcialmente

d. Modificación del acto impugnado o expedición de uno nuevo que lo

sustituya

7. Notificación de la Resolución

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO DE INCONFORMIDAD¹¹⁹

A. Presentación del escrito de Inconformidad

Este procedimiento administrativo inicia con la presentación del escrito de inconformidad, el cual como ya ha quedado debidamente señalado, debe presentarse ante la Autoridad competente para su conocimiento. Para tales efectos, es dentro de las propias Bases Licitatorias o en la Invitación, donde se establece que los proveedores cuentan con este medio de defensa, señalando el domicilio y unidad administrativa ante la cual debe ser presentada y los medios establecidos para ello, los cuales pueden ser dos¹²⁰:

- a) Por escrito, y
- b) A través de medios remotos de comunicación electrónica.

Cuando el inconforme opta por hacer la presentación por escrito, no es indispensable presentarlo en forma personal y directa ante las oficinas de la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate, ya que puede enviarlo, acompañando las pruebas en que lo funde, por correo certificado, dirigido al domicilio señalado en las Bases de Licitación o Invitación, o a través de mensajería, en cuyos casos se tomará como fecha de presentación, la fecha en que sea recibido por el área responsable de su tramitación y resolución. Por el contrario, no es aceptable su envío por telefax, ya que la recepción del mismo es en copia fotostática, estando la firma del mismo en iguales circunstancias, por ello le es

¹¹⁹ Artículo 65, primer párrafo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

¹²⁰ Artículo 65, párrafo segundo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

aplicable la valoración legal que corresponde a los documentos presentados en copias fotostáticas simples, en el sentido de que no tienen valor probatorio alguno, por lo que aún cuando se enviara por telefax no procedería su admisión.

Lo anterior queda sustentado con la siguiente tesis jurisprudencial, bajo el rubro:

“COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS.-

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. Por lo tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia considera que las copias de esa naturaleza que se presentan en el juicio de amparo carecen, por si mismas, de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen; pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que, como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.”¹²¹

Por otro lado, por lo que hace a la presentación del escrito de inconformidad a través de medios remotos de comunicación electrónica, ello sólo es posible si así lo establece la Contraloría Interna, siendo las reglas a que se sujeta esta interposición

¹²¹ *Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Parte III Primera Parte, Tesis 3a.JJ.1/89, p. 379*

las contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía¹²², conforme al cual corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, previa evaluación, determinar los Organos Internos de Control en las dependencias o entidades que podrán recibir inconformidades por este medio, lo cual comunicará a las áreas convocantes a efecto de que en las Bases Licitatorias o Invitación, establezcan la posibilidad de optar por este medio para la presentación de inconformidades de los proveedores; encontrándose actualmente en proceso de implementación este sistema de recepción de inconformidades, siendo el área normativa encargada de supervisar su aplicación la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual fue creada con las reformas al Reglamento Interior de dicha Secretaría.¹²³

B. Causas de improcedencia del escrito de inconformidad

Dentro de la práctica puede darse el caso de que el escrito de inconformidad sea improcedente. Esta improcedencia de ninguna forma debe ser confundida con lo que significa el desechamiento, ya que son dos conceptos completamente distintos entre si, los cuales por la similitud de su significado podrían ser confundidos.

Para dejar en claro lo anterior, señalaremos que la improcedencia del escrito de inconformidad se presenta cuando no se entra al estudio, en ninguna forma, de la inconformidad, y esto se debe a que el promovente, adicionalmente a su inconformidad, ha interpuesto algún otro medio de defensa legal en contra de los mismos actos que pretende hacer valer en su escrito de inconformidad;

¹²² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto del 2000.

¹²³ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre del 2000.

contrariamente a lo que en esta figura jurídica se conoce como desechamiento, mismo que será estudiado con posterioridad, pero que a grandes rasgos significa la no admisión o rechazo del escrito de inconformidad, debido a que éste no cumple con alguno de los requisitos establecidos por la Ley de la materia para su interposición. Dentro de este último si existe un estudio, el cual, aunque es breve, tiene que realizarse para constatar que efectivamente la inconformidad no reúne las formalidades señaladas por la Ley para su admisión y trámite; lo que no sucede con la improcedencia, en virtud de que como ya se mencionó con anterioridad, debido a que se interpuso un medio de defensa alterno, no es necesario ni siquiera, el estudio de los requisitos legales para su admisión o desechamiento.

Esta improcedencia del escrito de inconformidad la sustenta la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, bajo el siguiente criterio:

“Será improcedente la inconformidad que se presente ante SECODAM, cuando previamente se haya interpuesto otro medio de defensa en contra de los mismos actos.”¹²⁴

C. Pasos que se siguen en la atención de inconformidades

1. Admisión a trámite o desechamiento

Una vez presentado el escrito de inconformidad, la Unidad Administrativa encargada de su trámite y resolución procederá al análisis del mismo, a efecto de corroborar que éste cumpla con todos y cada uno de los requisitos necesarios para su interposición y admisión, tales como son si el firmante tiene las facultades legales para su presentación, si fue presentado dentro del término legal, si contiene la protesta de decir verdad, si el promovente tiene interés jurídico y si el acto

¹²⁴ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Criterios de Inconformidades*, Tomo I, p. 12.

impugnado es materia de inconformidad; requisitos que fueron debidamente señalados y explicados en el capítulo que antecede y sin los cuales el escrito de inconformidad será desechado. Hecho esto la Autoridad conocedora del escrito debe dar a conocer al inconforme, por escrito, la determinación de admisión a trámite o desechamiento, según sea el caso.

En el caso de su admisión, para ejemplificar un poco más el comunicado por escrito que debe hacer la autoridad conocedora de la inconformidad al promovente, dentro del Anexo 1 se observa la forma más común de realizarlo, el cual dependiendo del estilo que tenga cada Autoridad conocedora de la dependencia o entidad de que se trate, podrá variar, pero a grandes rasgos contendrán lo mismo.

Es importante destacar que aún en el caso de que la Autoridad responsable del conocimiento y resolución de la inconformidad la deseche por no haber sido presentada dentro del término legal otorgado para tales efectos¹²⁵, sin perjuicio alguno podrá llevar a cabo las investigaciones que estime pertinentes en cualquier tiempo, tal y como lo señala el tercer párrafo del artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹²⁶; esto en razón de las facultades que tiene conferidas de conformidad con el artículo 68 del citado ordenamiento legal, en su párrafo primero, el cual dispone: "La Contraloría podrá de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 65 del presente ordenamiento, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación, se ajustan a las disposiciones de esta Ley . . ."; esto sólo aplica para el caso de que del contenido del escrito y la gravedad de los hechos señalados, así como de la posibilidad de que sean ciertos y pueda causarse un daño o perjuicio a la Dependencia o Entidad o al interés público o social, siendo facultad exclusiva de la Autoridad determinar su

¹²⁵ Que según el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es de 10 días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto impugnado o el inconforme tenga conocimiento del mismo.

¹²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

actuación de oficio, no obstante haber sido desechada la inconformidad; esta facultad se sustenta con el criterio sostenido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que señala:

"Las facultades plasmadas en el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, tiene carácter potestativo, es decir, que quedan al prudente arbitrio de la autoridad investigadora, y si en el caso no se consideró necesario el analizar las supuestas 'irregularidades' que argumenta la recurrente existieron en el procedimiento licitatorio, la resolutora actuó correctamente, puesto que a nada práctico conducía efectuar investigación alguna, en virtud de que se celebraron todas las fases del mismo conforme a derecho."¹²⁷

Ahora bien, admitido el escrito, se procede a realizar los trámites necesarios para su investigación, misma que debe desarrollarse de conformidad con lo establecido por el artículo 68 de la Ley de la materia, la cual para facilitar su exposición dividiremos de la siguiente forma: solicitud de información; determinación de suspender o no el procedimiento licitatorio, y otorgamiento del derecho de audiencia.

2. Solicitud de información¹²⁸

La investigación de la inconformidad prácticamente inicia con la solicitud que hace el Organismo de Control Interno de la dependencia o entidad de que se trate, al Área Convocante del informe respectivo, es decir, a la Unidad Administrativa que llevó o lleva a cabo el procedimiento de contratación correspondiente. Dentro de este informe se tocan básicamente tres aspectos:

¹²⁷ Expediente en revisión 122.6.143/96, Renta de Blancos, S.A. de C.V., 18 de septiembre de 1996, Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Unidad de Asuntos Jurídicos.

¹²⁸ Artículo 68, párrafo segundo, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

a) El Estado Procesal que guarda la Licitación Pública o Invitación.

Este se encuentra íntimamente relacionado con el Otorgamiento del Derecho de Audiencia, ya que el Órgano de Control Interno respectivo lo requiere a fin de determinar si existen o no terceros perjudicados, es decir, aquellos proveedores participantes en el proceso de contratación a los que se les pueda causar algún daño o perjuicio, con motivo de la interposición de la inconformidad y consecuentemente, con la resolución que sobre ésta recaiga; situación que únicamente se presenta en el Acto de Fallo, ya que la sola participación del proveedor en el proceso licitatorio no le da esa calidad, en razón de que mientras no le sea adjudicado el contrato respectivo, no tiene un derecho adquirido susceptible de afectación, puesto que lo único que tiene es una expectativa a adquirir un derecho.

b) Información relativa a la suspensión

Esta información es de suma importancia, dado que considerando que la promoción del escrito de inconformidad se efectuó "bajo protesta de decir verdad", respecto de los hechos supuestamente irregulares que acontecieron dentro del proceso de contratación, da la presunción de que las mismas son verídicas y por lo tanto contrarias a derecho, y si de las documentales que acompañan a aquella, aún más corroboran tal presunción y existe la posibilidad de que se cause un daño de continuarse con el procedimiento, la Autoridad conocedora de la inconformidad cuenta con la plena facultad para suspender el proceso licitatorio, con el fin de que mientras se investiguen las supuestas irregularidades, esto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 cuarto párrafo que señala:

"Durante la investigación de los hechos a que se refiere este artículo, la

Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación, cuando:

I.- Se advierta que existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o a las que de ella se deriven, o bien, que de continuarse con el procedimiento de contratación pudieran producirse daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate, y

II.- Con la suspensión no se cause perjuicio al interés social y no se contravengan disposiciones de orden público."

Por estas razones, dicha suspensión es muy delicada, debido a que también podría traer consigo graves consecuencias para la dependencia o entidad de que se trate, así como a los servicios que le compete realizar, perjudicando inclusive a la población a quien van dirigidos. Como ejemplo de esas graves consecuencias podemos señalar el hecho de que se el Instituto Mexicano del Seguro Social esté llevando a cabo una Licitación Pública para la obtención de diversos medicamentos que le son necesarios para cumplir las funciones que le son propias en su Hospital del Estado de Nayarit, sin embargo, uno de los proveedores participantes se inconforma porque sus propuestas técnicas le fueron desechadas, aquí en el supuesto de que la autoridad concedora de la inconformidad decretara la suspensión del acto o actos llevados a cabo por el Area Convocante, se presentarían graves consecuencias, dado que mientras se lleven a cabo las investigaciones pertinentes respecto de las supuestas irregularidades presentadas dentro de dicho acto, por encontrarse el proceso de contratación suspendido, hasta en tanto no se dicte una resolución que las resuelva, no se podría allegar dicho Instituto de los medios necesarios para cumplir sus funciones, dando ello como consecuencia, que no otorgara medicamentos a las personas que así lo requirieran.

Es por ello que debido a la gravedad que pudiera representar la suspensión referida, previo a su determinación, la Autoridad concedora de la inconformidad solicita a la Unidad Administrativa Convocante, le informe si con la suspensión del proceso licitatorio o de invitación no se contravienen disposiciones de orden público o se causa perjuicio al interés social, y en caso de que así sucediera, deberá señalar las razones y aportar los elementos que así lo acrediten, información que debe ser proporcionada dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación de la suspensión.¹²⁹

c) Informe Circunstanciado de hechos

Por lo que respecta a este elemento señalaremos que se refiere a, como su nombre lo indica, un informe pormenorizado de los hechos acontecidos durante el procedimiento Licitación o Invitación que debe rendir el Area Convocante. Para que éste pueda darse es necesario que el Organismo de Control Interno encargado de conocer la inconformidad, comunique al Area Convocante de la dependencia o entidad de que se trate, que ha sido interpuesta una inconformidad, turnándole copia fotostática de la misma, para efecto de que informe todo lo relacionado con la misma, es decir, para que de contestación a todos y cada uno de los hechos irregulares que le son imputados, además de que presente las pruebas que sustenten el mismo, formulando los argumentos de hecho y de derecho que considera le asisten, fundándolos y motivándolos.

Esta Solicitud de Información a que nos hemos referido, según lo prevé el mismo artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente a la fecha, debe ser rendida por el Area Convocante, dentro del plazo de diez días naturales contados a partir del día siguiente al de

¹²⁹ Artículo 68, párrafo cuarto, fracción II, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

la notificación del oficio o acuerdo mediante el cual se le formule dicho pedimento.

La autoridad concedora de la inconformidad para garantizarse la recepción del referido informe, dentro del término concedido para ello, tiene la facultades de apereibir al Area Convocante, de las consecuencias que pueden derivar de su incumplimiento, apereibiramiento que se sustenta en la fracción XIX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual dispone:

"Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta"

Dicha disposición constituye una obligación de todo servidor público, por lo que su incumplimiento da lugar a una irregularidad administrativa y por ende al fincamiento del procedimiento disciplinario correspondiente, dando como resultado una sanción administrativa; asimismo, el incumplimiento a tal mandato, de conformidad con lo dispuesto en el mismo artículo 68 de la Ley de la materia, también implica una infracción, misma que trae como consecuencia la aplicación de una sanción que consiste en una multa equivalente a la cantidad de 50 y hasta 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y aún así deberá rendir de cualquier forma el informe solicitado. En los casos en que pese a ello no sea rendido el informe, no obstante haber sido debidamente apereibida, se le tendrá por confeso y por ciertos los hechos expuestos por el promovente en su escrito de inconformidad, y se resolverá la misma atendiendo única y exclusivamente a los elementos documentales con que se cuente, de conformidad con lo establecido por el artículo 247 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a dicho procedimiento.

Al igual que en el punto inmediato anterior, en el Anexo 2 se ejemplifica la forma en que se requiere dicho informe circunstanciado.

3. Determinación de suspender o no el procedimiento licitatorio

Una vez que la Autoridad que conoce la inconformidad recibe la información solicitada sobre la suspensión, procede al análisis de la misma para determinar si ha lugar a decretarla, ya sea porque el Area Convocante hubiere señalado que con la misma no se causa daño o perjuicio al interés social o no se contravienen disposiciones de orden público, o porque habiendo manifestado que ello es así, no lo sustentó ni demostró; pero por el contrario, si se acredita el daño o perjuicio, no se decretará, continuando así el proceso de adjudicación a reserva de que sea otorgada la fianza.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que igualmente el promovente podrá solicitar la suspensión del procedimiento, dentro de su propio escrito de inconformidad. En este caso, deberá presentar una fianza, la cual amparará el daño o perjuicio que se llegara a causar con dicha suspensión; sin embargo en el caso de que existiera un tercero perjudicado, éste podrá presentar contrafianza, misma que dejará sin efectos la suspensión que al efecto se hubiera decretado. Esta disposición sólo será aplicable en tanto que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emita los lineamientos correspondiente.

El Anexo 3 del presente capítulo se da un ejemplo de la forma en que se ordena la suspensión del procedimiento, así como la forma en que es levantada dicha suspensión en los casos en que ha sido decretada.

4. Otorgamiento del derecho de audiencia a terceros perjudicados¹³⁰

En el caso de que el Area Convocante señale que si existen terceros perjudicados, se procede a otorgarles su derecho de audiencia, turnándoles una copia del escrito de inconformidad con el fin de que conozcan su contenido, aleguen y manifiesten lo que a su derecho convenga, otorgándoseles para tales efectos, el mismo término otorgado al Area Convocante para rendir el Informe Circunstanciado, es decir, diez días naturales, los cuales igualmente correrán a partir del día siguiente a aquel al que le haya sido notificado el oficio o acuerdo correspondiente, teniéndosele por precluido su derecho si no desahoga la vista otorgada dentro del término fijado al efecto.

Dentro del Anexo 4 se ejemplifica la forma en que se otorga el derecho de audiencia.

D. Plazo para la realización de Investigaciones¹³¹

Dentro del procedimiento de inconformidad existe un plazo perentorio, dentro del cual, la autoridad concedora de la inconformidad, tiene que realizar las investigaciones que estime pertinentes, con el objeto de allegarse todos los elementos necesarios para su resolución. Dicho plazo encuentra sustento en el primer párrafo del artículo 68 de la Ley de la materia, el cual señala:

"La Contraloría podrá de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 65 del presente ordenamiento, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta Ley, dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del

¹³⁰ Artículos 14 y 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

¹³¹ Artículo 65, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, del 2000.

acto irregular. Transcurrido dicho plazo, deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes."

Este precepto legal señala claramente el término con que cuenta la Autoridad para realizar las investigaciones pertinentes, el cual no debe de confundirse con el plazo que tiene la autoridad para emitir la resolución, mismo, que como se dispone el citado precepto, es de treinta días hábiles.

E. Resolución

Una vez que la Autoridad concedora e la inconformidad ha recibido el Informe Circunstanciado y se ha cumplido el término para el desahogo del derecho de audiencia, si es que existiere, procederá a efectuar el Acuerdo de Cierre de Instrucción, en el que hará constar que no existe diligencia alguna por practicar ni probanza alguna por desahogar y que como consecuencia de ello se procederá a dictar la resolución que conforme a derecho proceda. Así efectuado el Cierre de Instrucción, se procede al análisis detallado de todas las constancias que obran en el expediente respectivo, con el objeto de verificar si efectivamente se presentaron los hechos irregulares que señala la inconforme, o por el contrario, si el Area Convocante justificó su actuación tanto con los elementos de prueba que aportó, así como con los argumentos y excepciones que formuló, procediendo inmediatamente a dictar la respectiva Resolución, la cual única y exclusivamente puede emitirse en tres sentidos, tal y como lo dispone el artículo 69 de la Ley de la materia, siendo estos:

I.- La nulidad del acto o actos irregulares estableciendo, cuando proceda las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley;

II.- La nulidad total del procedimiento, o

III.- La declaración relativa a lo infundado de la inconformidad."

1. Nulidad del acto o actos irregulares

Este tipo de resolución se presenta cuando la autoridad concedora de la inconformidad, acredita plenamente que los hechos señalados por el inconforme como irregulares resultaron ciertos, además de que igualmente se acredita que el Area Convocante no se apegó a lo establecido en las Bases Licitatorias, infringiendo así alguna disposición legal; por ello, procede declarar la nulidad del acto en que dichas irregularidades se hubieran presentado, dando ello lugar a la reposición del mismo. Dicha nulidad independientemente de que se encuentra señalada en el precepto legal señalada con anterioridad, también encuentra sustento en lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 15 del ordenamiento legal citado, el cual señala:

"Los actos, contratos y convenios que las Dependencias y Entidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por esta Ley, serán nulos, previa determinación de la autoridad competente."

Situación que indudablemente, corresponde al Organo de Control Interno de cada Dependencia o Entidad decretar, ya que éstos son las autoridades competentes para conocer y resolver las inconformidades ante ellos presentadas.

Dicha nulidad del acto significa que el mismo es inválido, ilegítimo e inejecutable, razón por la que produce efectos retroactivos, esto es, la nulidad del acto se presenta a partir del que se cometió o presentó el hecho irregular, y no a partir del momento de que surta efectos la notificación de la Resolución respectiva.

Es posible que dentro de la fecha en que ocurrió o se presentó el hecho

irregular y la fecha de la presentación de la inconformidad o de resolución de la misma, se efectúen otros actos propios del procedimiento de contratación o incluso el Fallo; sin embargo, dado el carácter retroactivo de la declaración de nulidad, dichos actos posteriores a aquél en que se cometió la irregularidad resultan, igualmente, afectados de nulidad y como consecuencia inválidos e ilegales, por lo que dicha declaración de nulidad regresa el procedimiento de contratación al estado en que se encontraba antes de cometerse la irregularidad, teniendo ello como fin la nueva emisión del acto irregular, sólo que en esta ocasión emitido conforme a derecho, continuando a partir de dicho acto el proceso de contratación, quedando así los actos que se habían efectuado con posterioridad inexistentes, ya que el que les dio origen resultó nulo, lo que incluye al contrato, aún cuando éste se haya formalizado y se encuentre en la etapa que sea, ya que su simple suscripción no constituye un acto consumado en forma irreparable que haga imposible destruir sus efectos.

2. Nulidad total del procedimiento

Este tipo de nulidad operará, cuando la inconformidad es promovida en contra de la Convocatoria, Bases Licitatorias o actos que se derivaron de los mismos, o bien, cuando habiéndose impugnado un acto diverso de la investigación, se encuentra que el procedimiento está viciado de origen y que de continuar con el mismo se pudieran causar daños y perjuicios a la Dependencia o Entidad, o al interés social.

3. Declaración relativa a lo infundado de la Inconformidad

Básicamente existen cuatro elementos que deben ser tomados en cuenta por la Autoridad resolutora de la inconformidad, para declararla infundada, siendo estos, el primero se da cuando del estudio y análisis realizado a la misma se comprueba que no le asiste la razón al promovente y se acredita que el Area Convocante actuó

conforme a derecho, ya que no infringió ninguna disposición legal durante el desarrollo del procedimiento de adjudicación, ajustándose por ende, el acto que se combate a la normatividad que rige la materia; y el segundo, porque el promovente expone agravios insuficientes para que sea procedente su inconformidad, esto es, que el inconforme al haber sido descalificado o adjudicado el contrato respectivo a otra empresa, se concreta únicamente a señalar que el Acto es irregular, sin precisar el porqué llega a esa consideración, o porque se refiere a elementos ajenos al procedimiento, como por ejemplo, a la veracidad del contenido de los documentos presentados por el proveedor ganador, o cuando asegura que su propuesta es la más conveniente, sin señalar el porqué, o igualmente, cuando pretende que se valore elementos distintos a los señalados en las Bases Licitatorias, etc. En estos casos la Autoridad resolutora podrá decretar lo infundado de la inconformidad por carecer de argumentos válidos para su procedencia.

En este contexto y como apoyo para que la Autoridad pueda declarar infundada la inconformidad, se encuentran las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

“AGRAVIOS INSUFICIENTES.- Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la legalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del Fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.”¹³²

“AGRAVIOS INOPERANTES.- TIENEN ESA NATURALEZA LOS EXPRESADOS POR LA ACTORA SI NO SE REFIEREN A LOS RAZONAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- Los conceptos de anulación hechos valer por la parte actora, en su escrito de demanda, resultan inoperantes si no están

¹³² Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1988; Segunda Parte, Sala 4, Tesis Comunes; Jurisprudencia No. 116, p. 189.

orientados a controvertir los razonamientos esenciales que dan la motivación y fundamentación de la resolución impugnada, teniendo como consecuencia el reconocimiento de la validez de la resolución.”¹³³

“AGRAVIOS EN LA APELACION, CONCEPTO DE.- Por agravio debe entenderse aquel razonamiento relacionado con las circunstancias de hecho, en caso jurídico determinado, que tienda a demostrar y puntualizar la violación o la inexacta interpretación de la Ley, y como consecuencia, de los preceptos que debieron fundar o fundaron en la sentencia de primer grado.”¹³⁴

Otro elemento que hay que considerar para declarar infundada una inconformidad es el de que aún cuando el inconforme tenga razón en cuanto a las irregularidades que se presentaron dentro del procedimiento de adjudicación, éstas no traerán como consecuencia la adjudicación del contrato respectivo a su favor, o que con la reposición del Acto en caso de que se declarara la nulidad, no variaría el sentido del mismo. Como ejemplo de esto podemos señalar el hecho de que habiendo sido descalificado por dos o más incumplimientos a las Bases Licitatorias, se inconforme en contra del que considera infundado, es decir, en contra de uno solo, acreditando que efectivamente el Area Convocante no se apegó a derecho; sin embargo, a pesar de que su agravio resultó fundado, dicha determinación no le es favorable puesto que incumplió otros requisitos que no fueron debatidos dentro de su escrito de inconformidad; o bien, puede darse el caso de que se refiera a aspectos formales del procedimiento, como son el que no se haya respetado la hora de inicio de algún Acto, o que no se haya levantado el acta respectiva dentro del propio Acto, etc. Ante dichas circunstancias, la Autoridad concedora de la inconformidad puede declararla infundada, en virtud de que los hechos acontecidos no le causan ningún daño o perjuicio al promovente, además de que aún en el caso

¹³³ Revista de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Precedente número SS-21, Tercera Epoca, Año II, No. 3, Noviembre de 1989, p. 3.

¹³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 82, Cuarta Parte, p. 13.

de que se hubieran llevado a cabo en forma debida, no le resultaría favorable la reposición del Acto impugnado; para tal caso, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

"CONCEPTOS DE VIOLACION FUNDADOS PERO INOPERANTES.- Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que van al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo, en vez de concederse para efectos, o sea, para que la responsable, reparada la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquella, la propia responsable, y en su caso ésta por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad promoviera, tendría que resolver el negocio favorablemente a tales intereses del quejoso, y de ahí que no hay que esperar dicha nueva ocasión, para negar un amparo que desde luego puede y debe ser negado."¹³⁵

Por último, el cuarto elemento que interviene para declarar infundada una inconformidad es el hecho de que cuando habiéndose acreditado un motivo de inconformidad respecto a una de las causas de descalificación, se encuentra que en otra la razón le asiste al Area Convocante. Este último elemento, como bien se menciona, se presenta cuando efectivamente la inconforme acredite fehacientemente que fue descalificada supuestamente por no cumplir con alguno de

¹³⁵ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación; Tercera Sala, Compilación 1917-1988, Segunda Parte, Jurisprudencia No. 445, p. 783.

los requisitos señalados en las bases licitatorias, cuando en realidad dicho requisito fue debidamente cumplido por la misma; sin embargo y no obstante haber acreditado tal irregularidad, incumplió otro que de ninguna forma demostró su cumplimiento. En este caso tampoco es procedente declarar la nulidad del Acto, ya que el resultado de su reposición sería el mismo.

Para finalizar con el tema de la resolución señalaremos que cualquiera que sea el sentido en que sea dictada esta, como todo acto administrativo, es recurrible, tal y como lo dispone el artículo 70 de la Ley de la materia, el cual señala:

"En contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes."

F. Plazo para la emisión de la resolución

Al igual que existe un plazo para que la autoridad concedora de la inconformidad realice las investigaciones pertinentes con el objeto de allegarse todos los elementos necesarios para su resolución, existe también un plazo para que dicha autoridad emita la resolución que conforme a derecho proceda, sea cual fuere el sentido de la misma. Dicho plazo encuentra su fundamentado dentro del artículo 68 párrafo primero de la Ley de la materia, el cual a la letra señala:

"La Contraloría podrá de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 65 del presente ordenamiento, realizar las investigaciones que resulten pertinentes, a fin de verificar que los actos de cualquier procedimiento de contratación se ajustan a las disposiciones de esta Ley, dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento del

acto irregular. Transcurrido dicho plazo, deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes."

G. Comunicación de la resolución

La resolución que se dicte dentro del procedimiento de inconformidad, sea cual fuere el sentido de la misma, debe ser comunicada por escrito a las partes que intervinieron dentro del procedimiento, es decir, al área convocante, al promovente o inconforme y, en su caso, al tercero o terceros perjudicados que hubieren existido.

Para los efectos de la notificación y con el objeto de que la misma sea realizada conforme a derecho, se estará siempre a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la esfera administrativa, en su capítulo respectivo a las Notificaciones.

H. Recurso de revisión

Tal y como lo señala el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, contra la resolución dictada dentro del procedimiento de inconformidad procede el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹³⁶, es decir, el Recurso de Revisión. .

Dicho recurso se encuentra sustentado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece:

"Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales

¹³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

correspondientes.”

Por su naturaleza, el recurso de revisión es un recurso administrativo, mediante el cual la autoridad revisa la legalidad de los actos de sus inferiores a instancia de los interesados o afectados por dichos actos.

Así, el recurso de revisión tiene la virtud de ser resuelto por el superior jerárquico del órgano o autoridad que emite el acto objeto de impugnación, que en el caso concreto de la inconformidad, se refiere a la resolución administrativa, lo que permite que la autoridad revisora sea distinta de la que originó el acto objeto de revisión.

En suma, el citado recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos, tales como las resoluciones en las que se resuelve la instancia de la inconformidad, o se impongan las sanciones que por infracción a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente en la actualidad, en que incurran proveedores, contratistas o prestadores de servicios, y que tiene por objeto la defensa de los derechos o intereses jurídicos de los afectados que han dado origen a los actos impugnados.

1. ¿Porqué ya no es aplicable a las resoluciones de inconformidades el Recurso de revocación que preveía la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas?

Con la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas¹³⁷, misma que antecede a la que actualmente nos rige, se previó en su artículo 99, la tramitación del recurso de revocación como medio de impugnación y defensa de las personas interesadas en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría o la Contraloría en los términos de esa Ley, pudiéndose interponer dicho recurso en

¹³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

contra de las resoluciones que se emitieran en la instancia de la inconformidad o en contra de las resoluciones en virtud de las cuales se imponían sanciones a los contratistas, proveedores o prestadores de servicios por incurrir en inobservancia de la Ley; sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el 1° de junio de 1995, se estableció que quedaban derogados todos los recursos administrativos establecidos en las diferentes leyes administrativas, particularmente en las materias que reguladas por este nuevo ordenamiento legal, tal y como lo dispuso su artículo Segundo Transitorio, el cual establecía:

"Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la Ley de la materia."

En esta tesitura, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹³⁸ vino a derogar el Recurso de Revocación que se encontraba previsto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas¹³⁹, que como ya se mencionó, era el medio de defensa procedente para impugnar las resoluciones dictadas la Contraloría en los términos de la Ley.

Resulta conveniente destacar que la disposición prevista en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en cita, respecto de la aplicación supletoria del propio ordenamiento a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, no resulta aplicable al caso de los recursos administrativos, tales como el de revocación ya aludido, en virtud de lo ordenado por ella en el artículo Segundo Transitorio en principio invocado, por lo tanto, a partir del 1° de junio de 1995, es el recurso de revisión previsto en el Capítulo I del Título Sexto de la Ley Federal de

¹³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

¹³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

Procedimiento Administrativo, la vía idónea para combatir las resoluciones que emita esta Secretaría en materia de inconformidades o de resoluciones en las que se impongan en los términos del Capítulo Primero, Título Séptimo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tal y como lo dispone su artículo 83:

"Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

2. Tramitación del Recurso de Revisión

a) Quiénes pueden interponer el recurso¹⁴⁰

Tal y como lo establece el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrán interponer el Recurso de Revisión los interesados, mismos que en materia de adquisiciones, arrendamientos o servicios son los proveedores, contratistas o prestadores de servicios, afectados por los actos y resoluciones que pongan fin a la instancia de inconformidad, o en su caso, también aquellos que hubieren sido sancionados por infringir alguna de las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en términos del Capítulo Único del Título Sexto del mismo ordenamiento legal.

En este sentido, entenderemos por interesado, aquella persona que al dictarse la resolución de la inconformidad, considera que la misma no fue emitida conforme a derecho, en virtud de que el sentido en que se emitió ésta, no le conlleva un beneficio, por el contrario, le causa algún daño o perjuicio a sus intereses o a los

¹⁴⁰ Artículo 83, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

de su representada, en el caso de que fueran personas morales.

b) Autoridad competente para resolver el recurso de revisión¹⁴¹

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone en su artículo 86 que el Recurso de Revisión será resuelto por el superior jerárquico de la Autoridad que haya emitido la resolución de inconformidad en la dependencia o entidad de que se trate, ya que dicho precepto legal establece:

"El escrito de interposición del recurso de revisión 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."

Así y como ejemplo de lo anterior, en el caso de que una inconformidad sea resuelta por la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior jerárquico de ésta que será el encargado de resolver el recurso de revisión, es el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social, tal y como lo establece el Acuerdo mediante el cual se describen orgánicamente las Unidades Administrativas correspondientes a la propia Secretaría.¹⁴²

Igualmente como ejemplo podemos señalar, que por lo que toca a las impugnaciones en contra de las resoluciones que emita la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Servicios y Patrimonio Federal de la citada Secretaría, la autoridad competente para resolver en términos del Reglamento Interior y del Acuerdo de Adscripción ya citado, lo es el Subsecretario de Normatividad y Control de la Gestión Pública.

¹⁴¹ Artículo 86, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, del 1994.

¹⁴² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1995.

Así y en este sentido, cada autoridad concedora de las inconformidades, conforme al organigrama de la dependencia o entidad de que se trate, contará siempre con un superior jerárquico, el cual será el encargado de resolver los recursos de revisión que sean interpuestos por las personas interesadas que se sientan afectadas con la resolución emitida por aquella, quienes en su caso serían los superiores jerárquicos del resolutor dentro de las propias Contralorías Internas de esas dependencias o entidades.

c) Plazo de presentación del recurso de revisión y ante qué autoridad debe interponerse.¹⁴³

Al igual que todo medio de impugnación, el escrito de revisión cuenta con un plazo perentorio para su interposición, el cual es de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugne, esto de conformidad con lo establecido por el artículo 85 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que dispone que el plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Al igual que con el escrito de inconformidad, en el caso de que el escrito de revisión no sea presentado dentro de este término, percurarán los derechos del promovente para hacerlo con posterioridad, siendo aplicables en este sentido, las mismas disposiciones legales señaladas para el plazo de presentación del escrito de inconformidad.

Ahora bien, por lo que respecta a la autoridad ante la cual debe de interponerse el Recurso de Revisión, es conveniente señalar que ésta discrepa de la

¹⁴³ Artículo 85, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

encargada de conocerlo y resolverlo, ya que la que lo reciba no será la encargada de su resolución. Así y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley en comento, el escrito de revisión debe de presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, es decir, ante la autoridad encargada de emitir la resolución de la inconformidad que se está impugnando, quien a su vez, deberá remitirlo a la autoridad encargada de instruir el procedimiento correspondiente, o sea, a su superior jerárquico, para que éste a su vez, entre al estudio del mismo y dicte la resolución correspondiente.

3. Requisitos y formalidades a observar en el escrito de su interposición

El escrito de revisión, como todo acto formal y medio de defensa legal, debe reunir diversos requisitos para su procedencia, mismos que se encuentran previstos en el artículo 86 de la Ley en cita y que en general son los siguientes:

- Señalar el órgano administrativo a quien va dirigido.
- El nombre y domicilio de la persona recurrente, así como el del tercero perjudicado si es que existiere.
- Identificar concretamente el acto recurrido y la fecha en que le fue notificado o en la que tuvo conocimiento del mismo, señalando los agravios que este le causa y acompañando copia, en su caso de la resolución y de la notificación correspondiente.
- Acompañar al escrito las pruebas que considere necesarias en que fundamente los agravios causados.

Requisitos que resultan necesarios para la identificación expresa del acto impugnado y por ende para su resolución.

4. Causas de desechamiento del recurso de revisión¹⁴⁴

Al igual que las inconformidades y que algunos otros medios de defensa, el Recurso de Revocación podrá ser desechado, teniéndose por no interpuesto cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

- Se presente fuera de plazo, ello debido a que como todo medio de defensa, su presentación siempre se encuentra sujeta a determinada vigencia, la cual en caso de transcurrir sin ser utilizada para tales efectos, hace que precluyan los derechos del agraviado para hacerlos valer con posterioridad.
- Cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, lo cual resulta indispensable, en razón de que con el acreditamiento de personalidad, automáticamente se demuestra el interés jurídico del recurrente, interés sin el cual no se podría actuar en este sentido.
- Cuando sea promovido por persona distinta a la interesada. Circunstancia que se encuentra íntimamente ligada con la señalada en el párrafo que antecede, ya que trae igualmente aparejado el interés jurídico del promovente.

5. Requisitos para el otorgamiento de la suspensión¹⁴⁵

Una vez presentado el recurso, al igual que en la inconformidad, se podrá suspender la ejecución del acto impugnado. Esta suspensión será otorgada por la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso siempre y cuando se presenten los siguientes supuestos:

¹⁴⁴ Artículo 88, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

¹⁴⁵ Artículo 87, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

- Que expresamente lo solicite el recurrente dentro de su escrito de revisión y éste sea procedente.
- Que con el otorgamiento de dicha suspensión no se cause perjuicio al interés social o contravenga alguna disposición de orden público; además de que tampoco se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que estos sean garantizados.

Para el caso de que dentro del escrito de revisión sea solicitada la suspensión, de conformidad con los requisitos señalados con anterioridad, la autoridad responsable de su resolución, deberá acordar su procedencia o no dentro de los cinco días siguientes a la interposición del mismo, ya que de lo contrario, se entenderá por otorgada. Acuerdo que debe ser notificado al área convocante y a la autoridad que emitió la resolución impugnada, es decir, al órgano de control interno de la dependencia o entidad que resolvió la inconformidad, con el fin de que estos en el ámbito de sus facultades y atribuciones realicen lo que conforme a derecho proceda, esto es, en el caso de que en la resolución que se recurre se hubiera decretado la nulidad de algún acto o etapa del procedimiento de contratación y se ordenara su reposición, para que el área convocante, hasta en tanto no sea resuelto el recurso de revisión, suspenda cualquier acto tendiente a la reposición que le fue ordenada por la autoridad que conoció la inconformidad; ello en razón de que de no darse aviso y de que ésta llevara a cabo la reposición que le fue ordenada en la resolución de la inconformidad, podrían causarse graves problemas tanto a la dependencia o entidad, como al promovente del recurso, de dictarse la resolución en su favor, suponiendo que la autoridad concedora del recurso declarara la inexistencia o nulidad del acto impugnado.

6. Resolución del recurso de revisión¹⁴⁶

Una vez que la autoridad encargada de resolver el recurso ha realizado un análisis exhaustivo tanto del escrito presentado como de las documentales que integran el expediente de revisión, procederá a dictar la resolución correspondiente, la cual, como cualquier acto de autoridad, deberá estar debidamente fundada y motivada, examinando todos y cada uno de los agravios hechos valer por el promovente. Cabe señalar que cuando alguno de los agravios formulados por el recurrente resulte cierto, bastará ese para desvirtuar la validez del acto impugnado, sin necesidad de entrar al estudio de los demás.

Así, la resolución que se dicte dentro de este recurso podrá ser el cualesquiera de los siguientes sentidos, dependiendo del estudio y valoración que la autoridad responsable haga del mismo:

"I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado.

III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."¹⁴⁷

¹⁴⁶ Artículo 91, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

¹⁴⁷ Artículo 91, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

a) Desechamiento por improcedente o sobreseimiento

Al igual que la inconformidad, el recurso de revisión podrá ser improcedente, sin embargo para que esto se de, dicho recurso tendría que situarse en alguno de los siguientes casos, tal y como lo dispone el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

- Cuando se promueva en contra de actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución.

- Cuando los actos impugnados no afecten los intereses jurídicos de quien lo esta promoviendo.

- Cuando los actos reclamados hayan sido consumados de un modo irreparable.

- Contra actos que hayan sido consentidos expresamente.

- 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."

Por el contrario, será sobreseido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: mismas que se encuentran señaladas en el artículo 90 de la Ley en comento:

"I.- El promovente se desista expresamente del recurso;

II.- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;

III.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia del artículo anterior;

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

V.- Por falta de objeto o materia del acto respectivo;

VI.- No se probare la existencia del acto respectivo."¹⁴⁸

b) Confirmación del acto impugnado

Esta confirmación se presentará, cuando del estudio y análisis realizado tanto al escrito de revisión como a las documentales que integran el expediente respectivo, no se desprenda la supuesta irregularidad planteada por el promovente en su recurso, es decir, que el acto que impugna no se haya realizado contraviniendo la normatividad que rige la materia, sino por el contrario, dicho acto en todo momento estuvo apegado a derecho, siendo completamente válido.

c) Declaración de inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente.

Como ya es sabido por nosotros, la inexistencia de los actos se presenta, cuando estos no reúnen los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia.

En ese sentido, el Código Civil establece que son elementos esenciales o de existencia el consentimiento y el objeto que pueda ser materia del contrato, aunque la doctrina ha aumentado uno más que consiste en la solemnidad, como una forma específica sin la cual el acto no surge en el mundo jurídico.

¹⁴⁸ Artículo 90, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1994.

Por lo que respecta a la nulidad o anulabilidad del acto impugnado, esta se dará cuando habiendo nacido el acto en el mundo jurídico por reunir las condiciones especiales de existencia, éste es defectuoso o imperfecto por no reunir alguno de los requisitos de validez. Esta nulidad afecta a aquellos actos que contienen elementos de validez exigidos por las normas de orden público pero que adolecen de algún vicio que implica un perjuicio para determinada persona, misma a la que la Ley le concede una acción para atacar dichos actos y reparar el perjuicio causado. Dichos actos afectados por nulidad producen efectos jurídicos en tanto no haya sido decretada su anulación, por el contrario, al decretarse esta serán invalidados retroactivamente.

Ya por último señalaremos que la revocación tiene por objeto dejar sin efecto la resolución recurrida, y se dictará en forma parcial, cuando resulten ciertos determinados aspectos atacados por el promovente, respecto de la resolución recurrida, sin que los mismos abarquen la totalidad de los resueltos en la resolución atacada; por el contrario será revocación total, cuando se acrediten la totalidad de los agravios que señala el recurrente en su escrito de revisión.

d) Modificación del acto impugnado o expedición de uno nuevo que lo sustituya.

Esta modificación se dará cuando hecho el análisis correspondiente de la resolución de la inconformidad impugnada, se advirtieran ciertos aspectos que no son del todo correctos según el arbitrio de la autoridad emisora, los cuales podrían no conllevar al resultado obtenido, ya que los mismos deben ser modificados.

Caso contrario a la expedición de un nuevo acto que sustituya el impugnado, ya que aquí, como su nombre lo indica, se tendrá que emitir una nueva resolución en razón de que la dictada con anterioridad pudo no estar apegada a derecho.

7. Notificación de la resolución

Las resoluciones que se emitan con motivo del recurso de revisión, al igual que todo acto jurídico deben ser notificadas personalmente al interesado promovente o en su caso a las personas autorizadas para tales efectos, esto en el domicilio que se haya señalado para ello. Adicionalmente, podrán también ser notificadas por medio de correo certificado con acuse de recibo.

En este apartado es conveniente resaltar que al igual que la inconformidad, las notificaciones de los recursos, sean o no las señaladas con anterioridad, se registrarán por el Capítulo respectivo del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la esfera administrativa.

ANEXO 1

Fecha:
Oficio No:
Exp. INCONF.
Asunto: Se admite a trámite la
inconformidad.

**(Persona que interpuso
el escrito de inconformidad)**
P R E S E N T E .

Con fecha --- de ----- del presente año, se recibió en esta Unidad Administrativa, su escrito de fecha -----, mediante el cual presenta inconformidad en contra de actos realizados por (Nombre del departamento administrativo que convoca a la licitación), en la Licitación Pública Nacional No. -----, convocada para (describir el fin de la licitación)

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 fracciones XII, XVI y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º y 26 fracción IV, inciso a), apartado 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997; 2º fracción II, 11, 56, 57, 65 y 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; se admite a trámite la inconformidad interpuesta ante esta Unidad Administrativa, para que en el ámbito de sus facultades y atribuciones, practique todas y cada una de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y del resultado de las mismas, en su oportunidad emita la resolución que en derecho proceda y sea notificado su contenido a quien corresponda hacerlo.

A T E N T A M E N T E
(EL TITULAR DEL AREA FACULTADA
PARA RESOLVER LA INCONFORMIDAD)

C.

c.c.p. El Titular del Organismo de Control Interno que de que se trate.

ANEXO 2

Fecha:
Oficio No.
Exp. INCONF. 01/00

Asunto: Se requiere informe
circunstanciado.

(Titular del Area Convocante)
PRESENTE.

Por escrito de fecha ____ de ____ del año en curso, el Llc. _____, Administrador Unico de la empresa _____, presentó inconformidad ante esta Unidad Administrativa, en contra de actos del Departamento de _____, derivados de la Licitación Pública Nacional No. _____, convocada para (describir el fin de la licitación)

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 fracciones XII, XVI y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2° y 26 fracción IV, inciso a), apartado 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997; 2° fracción II, 11, 56, 57, 65 y 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se le corre traslado de la inconformidad antes citada, para que rinda su informe circunstanciado dentro de los diez días naturales siguientes, contados a partir del día en que le sea notificado el presente; así como aporte las pruebas necesarias y toda la documentación vinculada con la Licitación de mérito, apercibida que en caso de no hacerlo en el término señalado, se le aplicarán las medidas de apremio que en derecho procedan y según lo dispuesto en el artículo 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, se tendrán por confesados los hechos expresados por la inconforme en el ocurso de cuenta, salvo prueba en contrario, en cuyo caso, esta Autoridad procederá a dictar la resolución respectiva conforme a las circunstancias que obren en autos, lo anterior sin perjuicio de que incurra en responsabilidad a que se refiere la fracción XIX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de que se le apliquen las medidas de apremio que en derecho procedan.

ATENTAMENTE
(EL TITULAR DEL AREA FACULTADA
PARA RESOLVER LA INCONFORMIDAD)

C.

C.c.p.- Titular del Organismo Interno de Control.- Presente.

ANEXO 3

Fecha:
Oficio No.
Exp. INCONF. 01/00

Asunto: Suspensión del procedimiento
licitatorio.

(Titular del Area Convocante)
PRESENTE.

Por escrito de fecha ____ de _____ del año en curso, el Lic. _____, Administrador Unico de la empresa _____, presentó inconformidad ante esta Unidad Administrativa, en contra de actos del Departamento de _____, derivados de la Licitación Pública Nacional No. _____, convocada para (describir el fin de la licitación)

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 fracciones XII, XVI y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2° y 26 fracción IV, inciso a), apartado 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997; 2° fracción II, 11, 56, 57, 65 y 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y toda vez que en el caso pudieran configurarse las hipótesis a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en relación con el artículo 68 fracción I del ordenamiento legal antes invocado, se decreta la suspensión de cualquier acto relacionado con el concurso de licitación de mérito, debiendo informar a esta Subcontraloría a mi cargo, en un plazo de 24 horas, contadas a partir del día siguiente al de la notificación del presente, si con la suspensión decretada se actualizan los supuestos del artículo 68 fracción II de la Ley antes citada, para lo cual deberá anexar al efecto, las constancias que así lo acrediten y fundamentos en que apoye sus manifestaciones, apercibida que en caso de no hacerlo en el término señalado incurriría en la responsabilidad a que se refiere la fracción XIX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de que le sean aplicadas las medidas de apremio que en derecho procedan, quedando bajo su más estricta responsabilidad las acciones que se realicen en contravención con la medida cautelar antes referida.

ATENTAMENTE
(EL TITULAR DEL AREA FACULTADA
PARA RESOLVER LA INCONFORMIDAD)

C.

C.c.p.- Titular del Organó Interno de Control.- Presente.

Fecha:
Oficio No.
Exp. INCONF. 01/00

Asunto: Se deja sin efectos la
suspensión del procedimiento
licitatorio.

(Titular del Area Convocante)
P R E S E N T E .

Me refiero a su oficio número _____, de fecha ____ de ____ del presente año, recibido en esta Unidad Administrativa, en la misma fecha, mediante el cual hace diversos señalamientos relacionados con la Licitación Pública Nacional número _____, convocada (descripción del fin de la licitación), y solicita la no aplicación de la medida cautelar de suspensión decretada por esta Area Administrativa en la licitación de mérito; al respecto le comunico lo siguiente:

Con base en las manifestaciones vertidas en su oficio de referencia, en las que considera que si se actualizan los supuestos contenidos en la fracción II, del artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se deja sin efectos la suspensión decretada en el concurso de mérito, quedando bajo su más estricta responsabilidad las acciones posteriores que se realicen al levantamiento de la misma, sin perjuicio de lo que conforme a derecho se resuelva en el expediente administrativo integrado en esta Subcontraloría de Quejas, Denuncias, Responsabilidades e Inconformidades, con motivo de la inconformidad que le dio origen.

A T E N T A M E N T E
(EL TITULAR DEL AREA FACULTADA
PARA RESOLVER LA INCONFORMIDAD)

C.

C.c.p.- Titular del Organó Interno de Control.- Presente.

ANEXO 4

Fecha:
Oficio No.
Exp. INCONF. 01/00

(Representante legal del
tercero perjudicado)

Por escrito de fecha ____ de ____ del año en curso, el Lic. _____, Administrador Unico de la empresa _____, presentó inconformidad ante esta Unidad Administrativa, en contra de actos del Departamento de _____, derivados de la Licitación Pública Nacional No. _____, convocada para (describir el fin de la licitación)

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII, XVI y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2° y 26 fracción IV, inciso a), apartado 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997; 2° fracción II, 11, 56, 57, 65 y 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, esta Unidad Administrativa, le da vista y corre traslado de la inconformidad antes citada, a fin de que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga en un plazo de diez días naturales contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación del presente oficio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68 párrafo tercero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, lo anterior deberá hacerlo en el domicilio ubicado en _____ de esta Ciudad; apercibido que de no hacerlo en el término otorgado al efecto, se tendrá por precluido su derecho para hacerlo con posterioridad en términos del citado precepto legal.

Asimismo, una vez que esta Unidad Administrativa cuente con los elementos de juicio necesarios, se le comunicará la resolución correspondiente, para los efectos legales procedentes.

ATENTAMENTE
(EL TITULAR DEL AREA FACULTADA
PARA RESOLVER LA INCONFORMIDAD)

C.

C.c.p.- Titular del Organismo Interno de Control.- Presente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Derivado de la constante relación que existe entre los órganos fundamentales del Estado, es decir, el gobierno y la Administración Pública, y los administrados, se hizo necesario someter esas relaciones a los causes formales de un procedimiento, con el fin de que estuvieran debidamente reguladas; procedimiento en el que sin detrimento de su eficacia, resultaran garantizados sus derechos fundamentales y libertades individuales, originándose así lo que conocemos como procedimiento administrativo.

SEGUNDA.- Con el fin de regular dicho procedimiento administrativo, se hizo necesaria la creación de una Ley que lo encausara en un orden de legalidad, al mismo tiempo que limitara la acción de los órganos del Estado, protegiendo el interés general y el particular; así fue como, después de una serie de proyectos redactados en ese sentido, surgió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, promulgada el 14 de julio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto del mismo año, y entrando en vigor el 1° de junio de 1995.

TERCERA.- A pesar de que existe una gran similitud entre lo que significan proceso administrativo y procedimiento administrativo son dos conceptos completamente distintos que se refieren a cuestiones diferentes, por ello, no deben ser confundidos, ya que cada uno persigue diferentes fines. Así, será proceso administrativo aquel conjunto de actos que tiene como finalidad la resolución de una controversia presentada entre los particulares y el Estado; mientras que será procedimiento administrativo, igualmente aquel conjunto de actos, que a diferencia del proceso, no tienen como finalidad resolver una controversia entre particulares y el Estado, sino la creación de un acto administrativo; es decir, el primero tiene como finalidad la solución de un conflicto, y el segundo, tiene como fin la realización de un acto determinado.

CUARTA.- El Estado, con el fin de allegarse de todos los bienes y servicios que les sean necesarios para cubrir todas sus necesidades y las de sus gobernados, cumpliendo así la función pública para la cual fue instituido, podrá convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas, y Adjudicación directa; procedimientos en los que se deberán establecer los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, con el fin de evitar el favorecimiento de alguno de ellos.

QUINTA.- La licitación pública, como tal, se asemeja a una subasta y tiene como objeto establecer una política general de contratación dentro de la Administración Pública, protegiendo el interés general del Estado; asegurar la libertad de participación como un mecanismo legal e imparcial de contratación; y ser un instrumento para la optimización de las adquisiciones, cuidando el interés particular de cada dependencia o entidad.

SEXTA.- Mediante la institución de la Licitación Pública, el Estado trata de tutelar principalmente tres objetivos: Su interés general, es decir, proteger sus recursos, aprovechándolos con eficiencia, eficacia y honradez, con el fin de satisfacer plenamente las metas a las que están destinados; la libertad de participación, buscando garantizar una total imparcialidad en los eventos de adjudicación, con el fin de que, en igualdad de circunstancias, las personas que participan, presenten sus proposiciones; y el interés particular de cada dependencia o entidad, con el objeto de que éstas se aseguren las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

SEPTIMA.- Las Licitaciones Públicas pueden ser de dos tipos: nacionales e internacionales. Serán nacionales aquellas en las que únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes solicitados sean producidos en el país, contando por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional; por el contrario, son internacionales aquellas donde pueden participar personas de nacionalidad tanto mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

OCTAVA.- Dentro de las Licitaciones Públicas, sean del tipo que sean, se presentan una serie de etapas que le van dando forma, a la par de que van ayudando a que la dependencia o entidad de que se trate, conozca en forma clara y precisa qué personas o proveedores son los idóneos para otorgar o prestar los bienes o servicios licitados, siendo dichas etapas: la Junta de Aclaraciones, el Acto de presentación de proposiciones y apertura técnica, el Acto de Apertura de proposiciones económicas, y por último, el Acto de Fallo. Dichas etapas son indispensables para que la licitación logre su cometido, es decir, tutelar debidamente los objetivos que mediante la misma se persiguen, o sea, el interés general, la libre participación y el interés particular.

NOVENA.- Por regla general, las dependencias o entidades del sector público contratan la adquisición de sus bienes, arrendamientos o prestación de servicios mediante licitaciones públicas, sin embargo, como excepción a estas, podrán contratarlos mediante invitación a cuando menos tres personas, o por Adjudicación Directa.

DECIMA.- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece como medio de defensa de los proveedores o contratistas que participan dentro de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios,

celebrados por las dependencias o entidades del Sector Público, a la inconformidad, cuando estos consideren que existió un acto, dentro del procedimiento de contratación, contrario a las disposiciones que lo rigen. Sin embargo, dicho medio de defensa se encuentra regulado de una forma muy general, ya que dentro de la citada Ley, al igual que su Reglamento, no se contemplan en forma clara y precisa, todas las circunstancias que deben tomarse en cuenta para el desarrollo de su investigación y, por ende, de su resolución, así como tampoco se explican de manera clara las circunstancias que prevé; por ello, la autoridad encargada de su investigación y resolución tiene que apoyarse, en repetidas ocasiones, en diferentes elementos como son los criterios emitidos por la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo respecto de la materia de inconformidades, oficios circulares emitidos por la misma, diversas tesis jurisprudenciales, etc., buscando así suplir las carencias o lagunas que poseen dichos ordenamientos legales.

DECIMA PRIMERA.- La inconformidad, al igual que un recurso, constituyen medios de defensa; sin embargo no puede ser considerada como éste, en virtud de que no esta encaminada a controvertir un acto de autoridad, ni tiene como objeto revocarlo o modificarlo, sino que su única finalidad es la de resolver la nulidad parcial o total del procedimiento licitatorio, o en su caso, decretar la improcedencia de la misma; contrariamente a los recursos, los cuales tienen como característica principal, el dirigirse a actos de autoridad, pretendiendo su revocación o modificación.

DECIMA SEGUNDA.- Todas aquellas personas afectadas por las resoluciones que se dicten dentro de los procedimientos de inconformidad, podrán interponer en su contra el Recurso de Revisión que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual tendrá como finalidad buscar la revocación o modificación de la misma, según sea el caso, o inclusive e independientemente a éste, podrán intentar las vías judiciales correspondientes.

BIBLIOGRAFIA

- Farro Farah, Gerardo y
Huacuja Betancourt, Sergio
- La Regulación del Proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal. Primera Edición. México 1989.
- García de Enterría, Eduardo y
Fernández, Tomás Ramón
- Curso de Derecho Administrativo. 4a. Edición, Editorial Civitas, Madrid, España 1988.
- Gasparini, Dióneges
- Direito Administrativo. 3a. Edición Sao Paulo, Editorial Saraiva, 1993.
- González Pérez, Jesús
- Procedimiento Administrativo Federal, Ed. Porrúa, Tercera edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, México 2000.
- Guasp, Jaime
- Derecho Procesal Civil, 2a. Edición IEP. Madrid, España 1962.
- Lara Peinado, Federico
- Código de Hammurabi, Edición preparada. Editorial Nacional, Madrid, España 1982.
- Lucero Espinoza, Manuel
- Licitación Pública, Ed. Porrúa, Primera

- Edición, México 1993.
- Margain, Emilio Boletín Jurídico No. 200, Editado en su despacho, México 1994.
- Mosher C., Frederik y Cammino, Salvatore Ciencia de la Administración. Editorial Rialp. Madrid, España 1961.
- Nava Negrete, Alfonso Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- Pallares, Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1956.
- Ramírez Medrano, Raúl Tutela Jurídica de la Licitación Pública. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México 1987.
- Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1977.
- Serrano Guirado, Enrique El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo. Madrid España 1951.
- Tabarrini, Agostino La Gara dell Appalto Concorso. San

Marino, Maggieli Editore, Italia, 1987.

Valle Figueiredo, Lucía

Licitación y Administración Indirecta.
Revista de Derecho Público. Santiago
de Chile 1979.

Villar y Romero, José María

Derecho Procesal Administrativo.
Revista de Derecho Privado. Madrid,
España.

Wigny, Pierre

Droit Administratif. Bruxelles, Emile
Bruylant, 1962.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917)
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000)
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001)
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982)

- Código Civil para el Distrito Federal (publicado en el Diario Oficial el 1^a de septiembre de 1932)
- Código Federal de Procedimientos Civiles (publicado en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1943)
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1990)
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de 2001)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995)

JURISPRUDENCIAS

- Jurisprudencia No. 61. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.
- Jurisprudencia No. 116. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Sala 4, Tesis Comunes.
- Jurisprudencia No. 445. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Compilación 1917-1988, Segunda Parte.
- Tesis Jurisprudencial emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, 7a. Epoca, Volumen 175-180, Parte Sexta, pág. 166.

- Tesis Jurisprudencial No. 213, 2a. Sala, Recop. 17-65.
- Tesis Jurisprudencial No. 3a./J.1/89. Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Parte III.
- Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Parte III Primera Parte, Tesis 3a./J.1/89.
- Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmen 82, Cuarta Parte.

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1988.

ACUERDOS

- Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y para la determinación del grado de integración nacional (publicado en el Diario Oficial de la Federación 24 de noviembre de 1994).
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2000).

- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por transmisión electrónica o medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que estos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997)

OTRAS FUENTES

- Gaceta Oficial del Distrito Federal del veintiuno de diciembre de 1995.
- Criterios de Inconformidades, emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Tomo I, México 1998.
- Diarios Oficiales de fechas 26 de enero de 1918, 22 de enero de 1925, 1ª de marzo de 1926, 30 de noviembre de 1926, 8 de junio de 1928, 29 de diciembre de 1932, 26 de agosto de 1935, 31 de diciembre de 1935, 13 de abril de 1936, 4 de septiembre de 1936, 30 de marzo de 1944, 2 de junio de 1944, 26 de agosto de 1944, 4 de julio de 1947, 2 de noviembre de 1949, 11 de marzo de 1950, 24 de diciembre de 1958, 16 de febrero de 1959, 17 de febrero de 1959, 30 de diciembre de 1965, 30 de enero de 1969, 6 de mayo de 1972, 29 de diciembre de 1976, 31 de diciembre de 1979, 13 de octubre de 1980, 15 de octubre de 1980, 26 de noviembre de 1982, 29 de noviembre de 1982 y 8 de febrero de 1985.
- Diarios Oficiales de la Federación de fechas 18 de diciembre de 1993, 30 de diciembre de 1993, 4 de agosto de 1994, 5 de agosto de 1994, 19 de diciembre de 1995 y 9 de agosto del 2000.
- Expediente en revisión No. 122.6.143/96, Subsecretaría de Atención Ciudadana y

Contraloría Social, Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

- Expediente No. 890/96, integrado en la Dirección General de Inconformidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.
- Ley de Procedimiento Administrativo Española, Exposición de Motivos. 1958.
- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas (D.O. 15-3-1996).
- Oficio-circular No. 005, relativo a las características que deben contener las publicaciones de los fallos de las licitaciones públicas, en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (D.O. 8-4-1994).
- Recurso de Revisión 310/96.- Delegado Fiduciario Especial del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución Fiduciaria en el Fideicomiso de Formación y Captación para personal de Ila Marina Mercante Nacional.- Resolución del 19 de diciembre de 1996.
- Revista de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Precedente No. SS-21, Tercera Epoca, Año II, 1989.