



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS MEDIOS DE DEFENSA  
ORDINARIOS EN MATERIA DE LICITACIONES PARA  
LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PARA LA  
EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE  
HIDROCARBUROS”

# T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
KEILA MERARI MÉNDEZ TORRES



ASESOR: Lic. Irene Vázquez Vélez

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, enero, 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*A mi alma mater, Universidad Nacional Autónoma de México por el privilegio de estudiar en sus aulas así como a sus profesores que contribuyeron en el desarrollo y formación de mi educación.*

*A mi madre, señora Eustacia Torres Lexama gracias a sus sacrificios y desvelos fue posible la culminación de mi carrera profesional.*

*A mi padre, señor Salomón Méndez Méndez, digno ejemplo de trabajo y honradez, como un pequeño homenaje, dedico esta sencilla tesis a su esfuerzo.*

*A mis mejores amigos de la Nacional Preparatoria, Michael Castillo Andrade y María Angélica Spindola Carrillo gracias por acompañarme en mi trayectoria.*

*A mis amigas Lorena Piñelo Maya Leticia Gutierrez  
Carmona y Guadalupe Prudencio Antonio gracias por estar  
siempre ahí.*

*A mi gran amiga Cinthya Dánae Villalón Valdéz por más  
de una década de amistad por eso y mucho más gracias.*

*A la familia y amigos que olvide mencionar de forma escrita pero  
que sin duda forman parte de mi vida.*

*Público reconocimiento: a mi asesor de tesis por la dirección y tiempo,  
a los profesores de derecho por el apoyo brindado cuando lo busque, y a  
todos los que de forma directa e indirecta colaboraron en el desarrollo de  
mi tesis gracias.*

- H.M.M.T

**“Por mi raza hablará el espíritu”**

**“El pueblo a la Universidad, la Universidad al pueblo”**

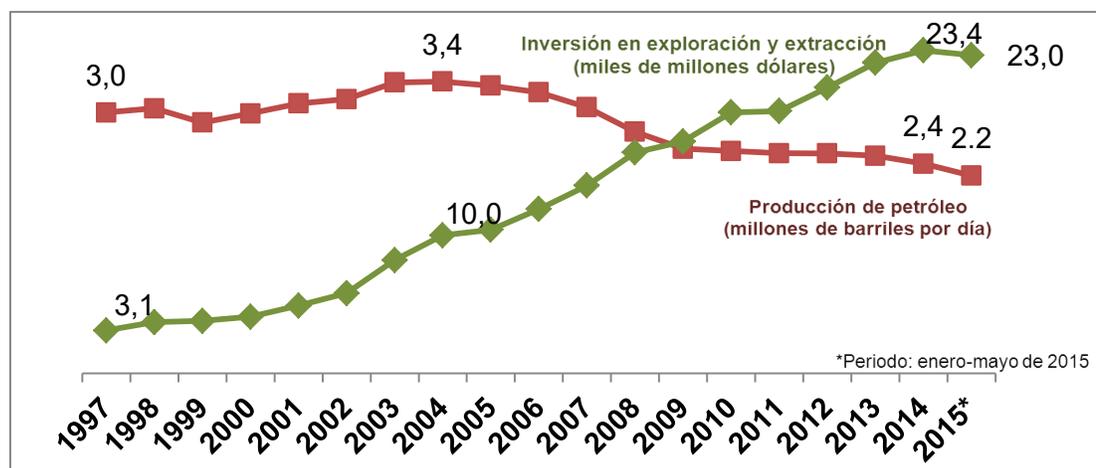
- David Alfaro Siqueiros

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013 .....</b>	<b>1</b>
1.1. Antecedentes .....	1
1.1.1. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía .....	2
1.1.2. Estudio comparativo del artículo 27 Constitucional antes y después de la reforma energética, en materia de Hidrocarburos de 2013.....	8
1.2. Generalidades.....	15
1.2.1. Definiciones.....	15
1.2.2. Marco Normativo Aplicable en materia de Hidrocarburos. ....	18
1.2.3 Facultades de las dependencias que participan en el proceso a fin de adjudicar Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos.....	21
<b>CAPÍTULO 2. PROCESO DE LICITACIÓN DE CONTRATOS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS .....</b>	<b>28</b>
2.1. Procedimiento para la publicación de convocatorias de cada proceso licitatorio.....	28
2.2. Disposiciones administrativas en materia de licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.....	36
<b>CAPÍTULO 3. MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>54</b>
3.1. Actos administrativos.....	54
3.2. Medios de defensa contra actos administrativos.....	65
3.2.1. Medios de defensa ordinarios en materia administrativa.....	66
3.2.2. Medios de defensa extraordinarios en materia administrativa.....	75
3.2.3. Comparación jurídica entre el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo. ....	80
<b>CAPÍTULO 4. PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE LICITACIONES PARA LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS .....</b>	<b>90</b>
4.1 Análisis del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos. ....	94
4.2. Propuesta.....	110
4.2.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	111
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUCCIÓN

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, constituyendo éste el primer acto de la Reforma Energética. La publicación de ésta Reforma implicó un cambio en el marco jurídico del sector energético, el resultado es un nuevo régimen en materia de hidrocarburos, que se refleja en una nueva organización de la industria petrolera.

La Reforma Energética se llevó a cabo debido a la problemática y necesidades que la industria petrolera venía manifestando en los últimos años, ya que se presentaban dos problemas fundamentales: por un lado un aumento en la inversión y por el otro una disminución en la producción, a continuación en la siguiente grafica se observa ésta tendencia.



Fuente: Base de Datos Institucional de Pemex, 1997– 2015, Anuario Estadístico de Pemex, 1997-2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

A diferencia de otros países, la participación privada en la industria petrolera en México era mínima, PEMEX era el principal actor en la industria de hidrocarburos, en la implementación de la Reforma Energética se argumentó que PEMEX era quien asumía toda la obligación del desarrollo, así como todo

el riesgo técnico, operativo, financiero y ambiental de la industria petrolera en México, aunado a lo anterior, PEMEX no cuenta con la capacidad para adquirir y desarrollar tecnología necesaria para explorar y explotar en aguas profundas.

Es así que, con el objeto fundamental de incrementar la producción y maximizar los ingresos que contribuyan al desarrollo a largo plazo de la Nación, comentando que la industria de hidrocarburos tiene gran impacto para las finanzas públicas de México, el nuevo marco jurídico en materia de hidrocarburos, permite la participación del sector privado a través de la inversión de capital en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, tanto de nacionales como extranjeros por medio de contratos, con lo que se diversifican los riesgos que se puedan derivar de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, e incrementando los ingresos para el Estado, con lo que además se pretende detonar la competitividad en el sector y el desarrollo de nuevas tecnologías en la industria petrolera en México.

El Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019 afirma que “el Estado promoverá la actividad petrolera en áreas que no habían sido atendidas por falta de financiamiento, capacidad de ejecución o tecnología, ya sea a través de rondas licitatorias o por medio de asociaciones de PEMEX con empresas privadas a fin de atraer capital, diversificar riesgos y fortalecer los ingresos petroleros del Estado.”<sup>1</sup>

Es indudable que la Reforma Energética representa un paradigma para abogados y no abogados, ya que representa un cambio estructural en la industria petrolera que se refleja principalmente en el ámbito económico y jurídico, y como estudiosos del derecho, la reforma energética representa un nuevo campo de exploración jurídica.

---

<sup>1</sup> Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019, (s.f.). Recuperado el 24 de mayo de 2016, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan\\_Quinquenal.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan_Quinquenal.pdf), P. 11.

El presente trabajo de investigación tiene como propósito estudiar el panorama referente al procedimiento de licitación para adjudicar contratos para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción en términos del artículo 27, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concreto los medios de defensa en materia de licitación, ya que en términos del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos, contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto el proceso de licitación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, únicamente procede el juicio de amparo indirecto, al respecto, el presente trabajo tiene por objeto analizar la viabilidad de la procedencia de medios ordinarios de defensa en materia administrativa.

El primer capítulo intitulado: “Antecedentes y generalidades de la reforma energética de 2013”, tiene por objeto a partir del método histórico brindar el marco jurídico general vigente en materia de licitaciones para adjudicar contratos en relación con las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, estudiando el Decreto por el cual le dio origen a este nuevo régimen jurídico, haciendo una breve comparación entre el abrogado régimen y el nuevo. Posteriormente, se definirán algunos conceptos generales que se creen esenciales para el presente trabajo, así mismo se estudiará las nuevas facultades de las dependencias de la administración pública federal centralizada que participan en el sector, en especial se indicarán las atribuciones que se le encomendaron a la Secretaría de Energía, a Comisión Nacional de Hidrocarburos como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El segundo capítulo intitulado: “Proceso de licitación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos”, tiene por objeto el estudio a la luz de las leyes secundarias, el procedimiento de licitación para adjudicar los contratos en términos del artículo 27, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como se indica en la propia

constitución, el Estado podrá celebrar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, a través de un procedimiento de licitación a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Entre los objetivos que se previeron para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, se encuentran: (i) Atraer mayor inversión al sector energético mexicano; (ii) Garantizar nuevos ingresos para el Estado, que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación; (iii) Así como impulsar el desarrollo económico con responsabilidad social y ambiental.

El tercer capítulo intitulado: “Medios de defensa en materia administrativa”, tiene por objeto a partir del método jurídico y analítico el estudio de los medios de defensa ordinarios como control de legalidad y como procedente antes de recurrir al medio de defensa extraordinario contra actos administrativos, con el fin de que se tenga un medio de defensa alternativo al juicio de amparo para defender las pretensiones del particular y por parte de la autoridad que emitió el acto, defienda la legalidad del acto reclamado, finalizando con la comparación jurídica entre el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo.

El cuarto capítulo intitulado: “Procedencia del juicio contencioso administrativo en materia de licitaciones para la adjudicación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos”, tiene por objeto a partir del método jurídico y analítico, el estudio del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos, así mismo se hará una breve referencia al origen y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México y por último se estudiará la viabilidad de la procedencia o la no procedencia del juicio contencioso en el caso en concreto.

En el desarrollo del presente tema de investigación se utilizarán abreviaturas y acrónimos, mismos que se enlistan en el glosario que se encuentra al final del presente trabajo.

## **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013**

El primer capítulo se divide en dos partes, por un lado se presentará el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CPEUM), en materia de energía y como antecedente jurídico se señalarán las generalidades de la regulación jurídica en materia de hidrocarburos hasta antes de la publicación de la reforma energética de 2013, por otro lado, se expondrán definiciones para comprender el presente tema, así mismo se analizará la nueva regulación en materia de hidrocarburos, así como las facultades de las dependencias que participan en la adjudicación de contratos en términos del artículo 27, párrafo séptimo de la constitución.

### **1.1. Antecedentes.**

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF), el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de energía (en lo sucesivo Decreto). A este acto jurídico se le ha denominado Reforma Energética (en lo sucesivo RE), el cual contempla cambios en diversas industrias del sector energético: desde hidrocarburos y electricidad, hasta energías geotérmicas y renovables. El presente trabajo únicamente comprende el cambio constitucional en materia de hidrocarburos, referente al proceso licitatorio para adjudicar contratos para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, en términos del artículo 27, párrafo séptimo de la CPEUM, y en particular el estudio de los medios de defensa en materia administrativa.

### **1.1.1. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.**

Con la publicación del Decreto se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionó un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución. De los artículos que se reformaron y adicionaron de la Constitución, mencionados previamente, destacan para efectos del presente trabajo los siguientes puntos importantes:

1. La ley proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable (artículo 25, ahora párrafo noveno<sup>2</sup> de la constitución).
2. El sector público sigue teniendo a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas (artículo 25, ahora párrafo quinto<sup>3</sup> de la constitución).
3. La exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos son áreas estratégicas, las cuales no constituyen monopolios (artículo 28, párrafo cuarto de la constitución).
4. La propiedad de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones (artículo 27, párrafo séptimo de la constitución).
5. La Nación llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a Empresas

---

<sup>2</sup> Nota: El 26 de mayo de 2015 se publicó en el DOF la adición del párrafo segundo al artículo 25 de la CPEUM, por lo que se recorrió en orden el párrafo octavo.

<sup>3</sup> Nota: El 26 de mayo de 2015 se publicó en el DOF la adición del párrafo segundo al artículo 25 de la CPEUM, por lo que se recorrió en orden el párrafo cuarto.

Productivas del Estado (en lo sucesivo EPE) o a través de contratos con éstas o con particulares (artículo 27, párrafo séptimo de la constitución).

6. Las EPE podrán contratar con particulares para cumplir con el objeto de las asignaciones o contratos (artículo 27, párrafo séptimo de la constitución).
7. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuyo objeto es de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos, con excepción de los impuestos (artículo 28, párrafo sexto de la constitución).
8. El Poder Ejecutivo contará con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (en lo sucesivo CNH) para fungir como órgano regulador coordinado en materia energética (artículo 28, párrafo octavo de la constitución).

Las ideas de mayor importancia para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos de los artículos surgidos de la RE son las siguientes: (i) Por definición constitucional las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos son áreas estratégicas; (ii) El Estado tiene a su cargo, indica el texto, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, y (iii) Las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se llevarán a cabo mediante asignaciones y contratos.

La RE representa uno de los cambios jurídicos más importantes en las últimas décadas de México, debido a su contenido es trascendental históricamente, de modo que impacta el sistema jurídico de México, ya que se establece desde el texto constitucional las bases para otorgar contratos para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, reiterando nuevamente que el presente trabajo sólo abordará los actos relacionados con la adjudicación de los mencionados contratos, cabe recordar que la prohibición de otorgar contratos en estas actividades del sector energético estuvieron vigentes

durante las últimas cinco décadas,<sup>4</sup> es por tal la importancia trascendental que constituye esta reforma estructural, además de que a partir de ésta se espera un crecimiento en el desarrollo económico de México.

Por otro lado, mediante los transitorios del Decreto se establecieron los plazos y reglas provisionales para la transición del antiguo al nuevo régimen jurídico energético en materia de hidrocarburos, al día de hoy se ha cumplido en su totalidad el objeto de existencia de estos transitorios, consolidando así el nuevo régimen jurídico en materia de hidrocarburos que se contempló en la RE, a continuación se resumen algunos datos relevantes en materia de hidrocarburos, que los transitorios del Decreto establecieron:

- El Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, es decir, el 21 de diciembre de 2013 (Primero Transitorio).
- El plazo para que el organismo descentralizado denominado PEMEX se convirtiera en EPE no podía exceder de dos años a partir de la publicación del Decreto (Tercero Transitorio).
- El plazo de 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto para que el Congreso de la Unión realizara las adecuaciones al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del Decreto para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la CPEUM, como es la de regular las modalidades de contratación, las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus EPE o a los particulares, las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las EPE o los particulares (Transitorio Cuarto); establecer que los contratos y las asignaciones que el Estado suscriba con EPE o con

---

<sup>4</sup> Nota: Consúltese la 7ª Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 20 de enero de 1960, en la cual se estableció en su párrafo cuarto la prohibición de otorgar concesiones y contratos tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólido, líquidos o gaseosos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

particulares sean otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia (Transitorio Noveno); establecer las atribuciones en materia energética de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal (Transitorio Décimo); regular a las EPE (Transitorio Vigésimo); establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley (Transitorio Vigésimo Primero).

- Se facultó a la Secretaría de Energía (en lo sucesivo SENER) para que realizara el procedimiento a fin de adjudicar a PEMEX asignaciones con el objeto de que este lleve a cabo actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Así mismo se hace mención al proceso de migración de las asignaciones que se le adjudicaron a PEMEX a Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos (en lo sucesivo CEE) (Transitorio Sexto).
- Previó que con el objeto de promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, se establecieran en la ley las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional para la ejecución de las asignaciones y contratos señalados en el artículo 27 de la CPEUM (Transitorio Séptimo).
- Estableció que derivado del carácter estratégico de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, a que se refiere el Decreto, se consideran de interés social y orden público (Transitorio Octavo).
- El plazo para adecuar el marco jurídico con el fin de que la CNH se convirtiera en órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión (Transitorio Décimo Segundo).

- Previó la creación y funcionamiento del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, estableciendo su naturaleza jurídica que es la de un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario, será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la CPEUM (Transitorios Décimo Cuarto y Décimo Quinto).
- El plazo para que el Congreso de la Unión estableciera las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del Decreto en los que intervengan EPE, particulares o ambos (Transitorio Décimo Séptimo).
- Estableció la creación y funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión, y con atribuciones para regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos (Transitorio Décimo Noveno).

A través de los artículos transitorios del Decreto se establecieron los fundamentos de creación y consolidación del nuevo marco jurídico energético en México como resultado de la RE, contemplando incluso nuevas figuras jurídicas, como lo son las EPE y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, por lo cual se afirma que uno de los beneficios que traerá la RE es la de dotar a México de un marco jurídico moderno, sin la necesidad de

privatizar, fortalecer a la industria petrolera e incrementar la renta petrolera en beneficio de los mexicanos.<sup>5</sup>

De esta manera se pretende aprovechar los recursos energéticos de México para atraer una mayor inversión pública y privada tanto nacional como internacional y por ende incrementar la producción de hidrocarburos con el objetivo de obtener mayores ingresos para el Estado, ya sea por medio de derechos que se establezcan en las asignaciones a EPE o contraprestaciones que se establezcan en los contratos a EPE y a particulares, que contribuyan al desarrollo de la economía y consiguientemente al bienestar de la población, de modo que la industria petrolera será un motor de crecimiento económico de México a largo plazo. Es importante señalar que los ingresos que se obtengan de las actividades de exploración y extracción dependerán de la modalidad de contrato que el Estado seleccione de acuerdo a las características físicas, económicas y jurídicas del tipo de área a adjudicar.

Llama la atención de la sustentante el contenido del Transitorio Octavo del Decreto, en el que se justifica, que derivado de que las actividades de exploración y extracción son áreas estratégicas, se consideran de interés social y orden público, y es así que esta idea queda plasmada en el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos (en lo sucesivo LH), el cual está ligado íntimamente al estudio de este trabajo, así mismo complementa esta idea en el artículo 5 de la misma, aunado a lo anterior en el artículo 5 de las Disposiciones Administrativas en materia de Licitaciones de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos (en lo sucesivo Disposiciones) confirma que los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de los CEE se consideran de orden público e interés social, al

---

<sup>5</sup> Beneficios que traerá la reforma, (s.f.). Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!diez-beneficios>.

respecto, en el último capítulo del presente trabajo se puntualizará acerca de estos conceptos.

### **1.1.2. Estudio comparativo del artículo 27 Constitucional antes y después de la reforma energética, en materia de Hidrocarburos de 2013.**

La RE modificó tres artículos de la ley suprema, el contenido de estos artículos constituye las bases fundamentales y principios constitucionales del sector energético, para objeto de estudio del presente trabajo prevalece la importancia de la reforma al artículo 27 constitucional, en particular la adición del párrafo séptimo, el cual asienta las bases para otorgar contratos para realizar las actividades relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos.

Resulta necesario realizar un breve análisis del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, en la Tabla 1 se pueden apreciar los cambios textuales al artículo 27 de la CPEUM, entre el texto inmediato anterior y el texto que emana de la RE de 2013.

El texto constitucional vigente hasta antes de la RE de 2013, disponía en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, así como en su ley reglamentaria denominada “Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo” (en lo sucesivo LRA27), que sólo la Nación podía llevar a cabo por conducto de PEMEX y sus organismos subsidiarios, todas las actividades de la industria petrolera, actividades que a partir de 1983 la CPEUM las define como áreas estratégicas.<sup>6</sup> Cabe señalar que las leyes secundarias abrogadas en 2014 por la RE, utilizaban el término “explotación” para referirse a lo que hoy la LH enmarca como actividades de extracción de hidrocarburos.

---

<sup>6</sup> Nota: Para mayor referencia consúltese la reforma al artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 3 de febrero de 1983, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

Era así que acorde al artículo 12 del reglamento de la LRA27, PEMEX o sus organismos subsidiarios podían solicitar una asignación petrolera en cualquier tiempo, y era precisamente el Ejecutivo Federal, por conducto de la SENER, quien otorgaba exclusivamente a PEMEX y a sus organismos subsidiarios las asignaciones en áreas para la exploración y explotación petrolera, según lo disponía el artículo 5 de la LRA27. Como se sabe PEMEX constituyó un monopolio durante 75 años (hasta 2013 año en que se promulga la RE), desde su creación en 1938 fungió como principal actor a lo largo de la cadena de valor del petróleo, es decir, era responsable desde la exploración y producción, almacenamiento y refinación, y distribución y comercialización del petróleo y gas natural.

No obstante de lo anterior, se establecía en el párrafo sexto del artículo constitucional en estudio, que la Nación llevaría a cabo la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en los términos que señalara la ley reglamentaria respectiva. Por su parte el artículo 6 de la LRA27 otorgaba la facultad a PEMEX para celebrar con personas físicas o morales contratos de obras y de prestación de servicios requeridos para la mejor realización de sus actividades que comprenden la industria petrolera. Las actividades sustantivas de la industria petrolera se enlistaban en el artículo 3o. de la LRA27, haciendo mención en su fracción I a la exploración y la explotación del petróleo.

El mismo artículo 6 de la LRA27 establecía que las remuneraciones, que en los contratos señalados en el párrafo anterior, que se establecían fueran siempre en efectivo y en ningún caso se concedían por los servicios que se prestarán y por las obras que se ejecutarán, la propiedad sobre los hidrocarburos. Aunado a lo anterior se establecía restricciones jurídicas para ciertos tipos de contratos, ya que se prohibía expresamente suscribir contratos de producción compartida o de cualquier otro contrato que comprometiera porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos o de sus derivados, y aquellos que comprometiera las utilidades de la PEMEX o sus subsidiarias.

Los anteriores contratos fueron denominados con distintos nombres, entre ellos: Contratos Integrales de Exploración y Producción y Contratos de Obra Pública Financiada, a los que la ley secundaria vigente les reconoce sus derechos y les brinda la posibilidad a las partes de migrar su asignación relacionada con dichos contrato a CEE, a través de un procedimiento administrativo que se lleva ante la SENER, lo que constituye la excepción al procedimiento de licitación de CEE.

Por su lado la Ley de Petróleos Mexicanos (en lo sucesivo LPM) y su reglamento, que estuvieron vigentes hasta el 2014, regulaban la adjudicación de los contratos de obras y de prestación de servicios que PEMEX o sus organismos subsidiarios contrataban con terceros para llevar a cabo las actividades y proyectos relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo de la industria petrolera, para lo cual se establecían tres formas para adjudicarlos según lo disponía el artículo 54 de la LPM:

- a. Por licitación pública: Por regla general, ha sido la forma en que se efectuaron las contrataciones en la industria petrolera relacionada con las actividades sustantivas de carácter productivo, previa convocatoria pública, se presentaban las proposiciones solventes en sobre cerrado, y eran abiertos en sesión pública, a fin de garantizar la mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Éstas podían ser según lo disponía el artículo 53 del reglamento de la LPM: i) Nacionales, cuando únicamente participaban licitantes mexicanos, ii) Internacionales bajo la aplicación de un tratado internacional de libre comercio y iii) Internacionales abiertas, en las que podían participar licitantes mexicanos y extranjeros cuando se ubicarán en alguno de los siguientes supuestos; previa investigación de mercado de la convocante, no existiera oferta suficiente o condiciones de competencia en el mercado nacional respecto a los bienes, obras o servicios requeridos; fuera conveniente en términos de precio o calidad; habiéndose realizado una

de carácter nacional o internacional bajo la cobertura de tratados, no se hubiera presentado alguna propuesta solvente, o así se estableciera para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Por excepción, cuando las licitaciones públicas no eran idóneas para satisfacer las mejores condiciones disponibles de acuerdo con los criterios de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, las contrataciones podían llevarse a cabo, en términos del artículo 57 de la LPM de la siguiente manera:

- b. Por adjudicación directa: El artículo 57, inciso A de la LPM enlistaba ciertas actividades especiales en las que se podía llevar a cabo este mecanismo de contratación.
- c. Por invitación restringida a por lo menos tres personas: De igual forma el artículo 57, inciso B de la LPM encuadraba las actividades de excepción para llevar a cabo este tipo de contratación. En el último párrafo del artículo 58 de la LPM disponía que cuando un procedimiento de contratación por invitación restringida se declaraba desierto, el contrato se podía adjudicar en forma directa previa justificación y dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de PEMEX.

Para los incisos b y c, se debía de justificar la procedencia de llevar a cabo estos tipos de procedimientos de contratación, previo dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de PEMEX, el artículo 56 de la LPM disponía invitar a personas con posibilidad de respuesta adecuada; que contarán con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a los contratos, como lo era la experiencia en las actividades a ejecutarse; y además que sus actividades estuvieren relacionadas con los bienes, servicios u obras objeto de los contratos.

Como se desprende de la LRA27, de alguna u otra forma la inversión privada participaba en las actividades relacionadas con la industria desde hace algunos años atrás a la publicación de la RE, aunque en un marco jurídico con restricciones que sólo permitía la participación de particulares en determinadas actividades por medio de los contratos de obras y de prestación de servicios, siendo en ambos contratos la empresa privada el operador<sup>7</sup> en la ejecución en la extracción de los hidrocarburos, y quien realizaba el procedimiento de adjudicación era el propio PEMEX. Como comentario, con fundamento en el artículo 35 de la LPM, en contra de los procedimientos para llevar a cabo las contrataciones de servicios y de obras procedía la inconformidad y contra la resolución que resolvía la inconformidad procedía optativamente el recurso de revisión o bien el Juicio Contencioso Administrativo.

En el nuevo texto constitucional se mantiene la prohibición de otorgar concesiones tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y minerales radioactivos, sin embargo se elimina del texto constitucional la prohibición de otorgar contratos tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, disposiciones prohibitivas que fueron incorporadas en la reforma constitucional al artículo 27 constitucional del 20 de enero de 1960. Para entender las figuras jurídicas de concesión y contrato en la presente materia, en la Tabla 2, se presentan las diferencias generales entre ellas.

En el texto vigente del artículo 27, párrafo séptimo de la CPEUM se incluye que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos serán llevadas mediante asignaciones o contratos en los términos de la ley reglamentaria. Por su parte la ley reglamentaria denominada “Ley de

---

<sup>7</sup> Nota: Para mayor abundamiento, el operador es un término utilizado en la industria petrolera para referirse a la persona moral encargada de llevar a cabo la ejecución de los trabajos para llevar a cabo las actividades de exploración o extracción de hidrocarburos en el área determinada al amparo de la asignación o contrato.

Hidrocarburos”, así como en su reglamento, establecen el procedimiento para otorgar los contratos para la realización de las mencionadas actividades, denominándolos “CEE”, permitiendo ahora la participación del sector privado en el financiamiento, desarrollo y operación de las actividades inherentes a la actividad petrolera, lo cual constituye la apertura del sector energético en materia de hidrocarburos a la inversión privada.

La ley reglamentaria vigente permite la celebración de contratos de producción compartida, utilidad compartida y de licencia, lo que en la LRA27 abrogada constituía una prohibición como lo establecía el artículo 6 de la LRA27. Los contratos que se celebraban con fundamento en la LRA27, ahora abrogada, se regulaban conforme a lo establecido en la LPM, su reglamento, y las demás disposiciones de carácter administrativo de contratación que emitía el Consejo de Administración de PEMEX según lo disponía el artículo 29 del reglamento de la LRA27, siendo el propio PEMEX quien realizaba la adjudicación, y se excluía la aplicación de las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional.

Por su parte en el artículo 23 de la LH, establece que los procedimientos de adjudicación de CEE se registrarán por la misma LH y no le son aplicables la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni las disposiciones que deriven de dichas leyes. Como se aprecia se establece un procedimiento especial de licitación en materia de CEE, siendo ahora la CNH quien lleva a cabo el proceso de licitación.

En el texto constitucional vigente se afirma la propiedad de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos, que se encuentren en el subsuelo, la cual es inalienable e imprescriptible, es decir, no podrá ser transmitida, ni cedida, ni

vendida,<sup>8</sup> ni este derecho se extinguirá, ni desaparecerá por el transcurso del tiempo,<sup>9</sup> y así se debe afirmar en las asignaciones o contratos que se celebren con el objeto de realizar las actividades petroleras primarias.

En el texto vigente se incorpora el término de una figura jurídica nueva dentro del sistema jurídico mexicano denominada “Empresa Productiva del Estado”, por su parte el Decreto reconoce a PEMEX como EPE, y a través de una serie de disposiciones reglamentarias de la RE se transforma a PEMEX de un organismo descentralizado a una empresa del Estado, cuya propiedad y control será siempre del gobierno federal, transformación jurídica que constituye todo un paradigma y cuyo objeto de estudio representa sin duda un tema de investigación a profundizar, que el presente trabajo no alcanza a abordar.

Por otro lado, la ley reglamentaria actual permite a PEMEX celebrar únicamente contratos de servicios con particulares para cumplir con el objeto de sus asignaciones o contratos, además de lo anterior, establece el procedimiento de migración de las asignaciones de las que sea titular a CEE, para lo cual podrá asociarse con empresas, por lo que le brinda las herramientas jurídicas a PEMEX para afrontar sus retos y consolidarse como empresa. No obstante de los anteriores beneficios mencionados que se le brindan a PEMEX, tiene la opción de participar en los procesos de licitación para la adjudicación de CEE que se lleven en los términos de la ley reglamentaria. Es decir, PEMEX podrá competir en igualdad de circunstancias con otras empresas privadas, lo que promueve la competencia económica en el sector energético en materia de hidrocarburos, así como su desarrollo.

---

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 1993, P. 1656.

<sup>9</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV F-L, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, P. 401.

Como se aprecia, el cambio trascendental de la RE de 2013, es la eliminación de la prohibición de otorgar contratos a inversionistas particulares en las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos desde el texto constitucional. Con este nuevo panorama energético afirma el Plan Quinquenal, “México cuenta con las herramientas que le permitirán afrontar los retos de la industria de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en nuestro país,”<sup>10</sup> no obstante los ingresos que deriven de la renta petrolera dependerán del modelo de contratación que se seleccione y en consecuencia de las contraprestaciones que se determinen en éste, estas últimas serán entregados al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

## **1.2. Generalidades.**

En el presente apartado, se presentará el panorama general en materia de hidrocarburos vigente a partir de la publicación de la RE, respecto de los fundamentos secundarios normativos para llevar a cabo el procedimiento de licitación en términos de artículo 27, párrafo séptimo de la CPEUM.

### **1.2.1. Definiciones.**

A efecto de contar con mayores elementos, a continuación se presentan algunos conceptos de manera simple y clara, que se consideran esenciales para comprender mejor el presente trabajo de investigación, algunos conceptos se encuentran definidos en la propia LH:

- a. Sector energético: Los sectores económicos vistos desde el enfoque de la generación de valor económico, es la agrupación de dos o más industrias en las que se desarrollan actividades que tienen

---

<sup>10</sup> Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019, (s.f.). Recuperado el 22 de mayo de 2016, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan\\_Quinquenal.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan_Quinquenal.pdf), P. 8.

características o fines en común, el sector energético es aquel dedicado a todo lo concerniente a las fuentes de energía o recursos energéticos, (v.gr. carbón, hidrocarburos, luz solar, viento, oleaje marino, calor de la tierra, etc.) comprendiendo dentro de éste a la industria eléctrica, petrolera, geotérmica, nuclear, petroquímica, entre otras, para interés del presente trabajo destaca la industria petrolera, la cual comprende actividades de exploración y producción o extracción, el transporte, almacenamiento y refinación pasando por el procesamiento y transformación, distribución hasta llegar a la comercialización de hidrocarburos.

- b. Áreas estratégicas: Es el conjunto de actividades de naturaleza económica, denominadas en el artículo 28 de la CPEUM, a través de las cuales el Estado lleva de forma exclusiva, ya sea por organismos o EPE que en su caso se establezcan y cuya realización tiene un gran impacto en el desarrollo del país, se consideran como áreas estratégicas al petróleo y los demás hidrocarburos, en consecuencia el Estado lleva a cabo estas actividades mediante asignaciones o a través de contratos.
- c. Hidrocarburos: Son los compuestos orgánicos que contienen principalmente carbono e hidrogeno, los cuales se encuentran en los tres estados de la materia.<sup>11</sup> El artículo 4, fracción XXI de la LH define a los hidrocarburos en el subsuelo como los recursos totales o cantidades totales de hidrocarburos con potencial de ser extraídos que se estima existen originalmente en acumulaciones de ocurrencia natural, antes de iniciar su producción, así como aquellas cantidades estimadas en acumulaciones aún por descubrir. Así mismo, en la fracción XX del mismo artículo, enuncia algunos de los elementos naturales que forman parte de la familia de hidrocarburos, los cuales son: petróleo, gas natural, condensados, líquidos del gas natural e hidratos de metano.

---

<sup>11</sup> Términos usados en la Industria Petrolera, (s.f.). Recuperado el 16 de junio de 2016, de <http://www.ri.pemex.com/files/content/Glosario%2020101221.pdf>, P. 15.

- d. Industria de Hidrocarburos: Es el conjunto de actividades señaladas en el artículo 2 de la LH, las cuales se trasciben a continuación:
- I. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;*
  - II. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;*
  - III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural;*
  - IV. El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y*
  - V. El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.*
- e. Actividades de exploración y extracción de hidrocarburos: La exploración para efectos de la ley según se desprende el artículo 4, fracción XIV, se entiende como la actividad o conjunto de actividades que se valen de métodos directos, incluyendo la perforación de pozos, encaminadas a la identificación, descubrimiento y evaluación de hidrocarburos en el subsuelo, en un área definida. La exploración tiene como finalidad descubrir en el subsuelo las estructuras geológicas con posibilidad de contener hidrocarburos y determinar, la rentabilidad de la explotación de los depósitos descubiertos.<sup>12</sup> Por su parte la extracción también definido por la LH en el artículo 4, fracción XV, como la actividad o conjunto de actividades destinadas a la producción de hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción, la inyección y la estimulación de yacimientos, la recuperación mejorada, la recolección, el acondicionamiento y separación de hidrocarburos, la eliminación de agua y sedimentos, dentro del área contractual o de asignación, así como la construcción, localización, operación, uso, abandono y

---

<sup>12</sup> *ibídem*, P. 5.

desmantelamiento de instalaciones para la producción. También es sinónimo de explotación en la industria petrolera, y son el conjunto de actividades de perforación que desarrollan los campos petroleros encaminadas a la producción de hidrocarburos.<sup>13</sup>

- f. Área contractual: El artículo 4, fracción III de la LH, lo define como la superficie y profundidad determinadas por la SENER, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la exploración y extracción de hidrocarburos a través de la celebración de CEE. La adjudicación de CEE para cada área contractual constituye el objeto de la licitación.
- g. Contrato para la Exploración y Extracción: Jurídicamente el contrato es definido como el acuerdo de voluntades para crear y transmitir derechos y obligaciones. Los CEE son contratos de naturaleza administrativa, precedido por un procedimiento de contratación administrativo llamado licitación, el cual se estudiara más adelante en el presente trabajo. El artículo 4, fracción IX de la LH, lo define como el acto jurídico que suscribe el Estado Mexicano, a través de la CNH, por el que se conviene la exploración y extracción de hidrocarburos en un área contractual y por una duración específica.

### **1.2.2. Marco Normativo Aplicable en materia de Hidrocarburos.**

Con el objeto de hacer efectivas las disposiciones del Decreto, el Congreso de la Unión realizó las adecuaciones que resultaron necesarias al marco jurídico en materia energética antes de la entrada en vigor del Decreto. Finalmente el 11 de agosto de 2014 fueron publicadas en el DOF las llamadas leyes secundarias de la RE, consistentes en 9 leyes nuevas y 12 leyes reformadas, conformando el nuevo marco legal del sector energético.

---

<sup>13</sup> *ibídem*, P. 10.

En la Tabla 3, se enlistan las leyes derivadas de la RE, por un lado las leyes nuevas y por el otro las leyes que fueron reformadas. Para interés del presente trabajo destacan la publicación de la LH, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (en lo sucesivo LISH), ya que en su contenido regulan el procedimiento y facultades de las autoridades, para llevar a cabo la adjudicación de los CEE, y que más adelante en el presente trabajo se desarrollará este procedimiento, a continuación se describe *grosso modo* las leyes a que se hacen referencia.

La LH entró en vigor el 12 de agosto de 2014, abrogando la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, ley que fue publicada en el DOF el 29 de noviembre de 1958, su vigencia fue de más de 56 años. La LH es reglamentaria de los artículos 25, ahora párrafo quinto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la constitución, en materia de hidrocarburos; tiene por objeto regular las actividades de la industria petrolera en territorio nacional, comprendiendo la industria petrolera las actividades de exploración, extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos; reafirma el principio constitucional de la propiedad directa de la nación sobre los hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo dentro de la jurisdicción nacional de ser inalienable e imprescriptible y regula los términos en que se deberán llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Por su parte la LISH, también entró en vigor el 12 de agosto de 2014 y tiene por objeto principalmente establecer el régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivado de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos que se celebren en términos del artículo 27, párrafo séptimo de la ley suprema, así como de establecer las contraprestaciones que se establezcan en los contratos referidos a favor de los contratistas.

De igual modo la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética entró en vigor el 12 de agosto de 2014, es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y establecer sus competencias, siendo la CNH un Órgano Regulador y un actor fundamental en el proceso de licitación de adjudicación de CEE, como se verá en el capítulo dos del presente trabajo de investigación.

El 31 de octubre de 2014, se publicaron 24 reglamentos, con los que se crearon las condiciones jurídicas para finalizar de regular el panorama del sector energético en México en el marco de la RE. Dentro de las cuales destacan para el presente tema de investigación, el Reglamento de la LH, el Reglamento de la LISH, el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía y el Reglamento interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Tanto el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía como el Reglamento interno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, establecen la organización y atribuciones internas de tales dependencias en el actuar de las facultades conferidas en la RE, así como de otras dependencias que participan, mismas que serán abordadas posteriormente en el presente trabajo en cuanto a las facultades referente sobre la adjudicación de CEE por medio de licitación pública.

Por otro lado, el 28 de noviembre de 2014, la CNH publicó en el DOF la resolución CNH.11.001/14 por la que la CNH emitió las “Disposiciones Administrativas en materia de Licitaciones de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos” a cargo de la misma. Las Disposiciones tienen por objeto establecer y regular los actos y las etapas que se lleven a cabo en los procesos de licitación y adjudicación de CEE, conforme a lo establecido en la LH, su reglamento, la LISH, su reglamento y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Con la entrada en vigor de este conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones se dio cumplimiento al Transitorio Cuarto del Decreto, el cual estableció que el

Congreso de la Unión en el plazo de 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto debía realizar las adecuaciones al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del mismo: para llevar a cabo, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la CPEUM.

### **1.2.3 Facultades de las dependencias que participan en el proceso a fin de adjudicar Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos.**

En el nuevo marco jurídico energético se reestructura a las instituciones que participan en el sector, en concreto para intereses del presente trabajo se le atribuyeron nuevas facultades a la SENER, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en lo sucesivo SHCP) y a la CNH que son las principales dependencias que tienen participación en la elaboración de los documentos necesarios a fin de cumplir con el objetivo constitucional de adjudicar CEE en términos de la LH y demás leyes aplicables.

Los artículos 29, 30 y 31 de la LH establecen de forma general y enunciativa algunas facultades de la SENER, SHCP y CNH respecto de los CEE, a continuación se exponen las mismas:

- 1) La SENER como cabeza del sector, tiene una gran importancia en la toma de decisiones para establecer, conducir y coordinar la política energética, ya que ejerce los derechos de la Nación en materia de hidrocarburos, le corresponde lo siguiente:
  - a) Aprobar y emitir el plan quinquenal de licitaciones de Áreas Contractuales: “El Plan Quinquenal es un documento indicativo que sienta una base clara para la definición de las rondas de

licitación a realizarse en los próximos cinco años,”<sup>14</sup> el cual es actualizado cada año, dota al sector de una perspectiva de mediano plazo, y da certidumbre a los particulares para planificar su participación en la industria petrolera en México. Conforme al artículo 26 del Reglamento de la LH (en lo sucesivo RLH) una vez recibida la propuesta de la CNH del plan quinquenal la SENER lo aprobará y pondrá a disposición del público en general. Es así, que en octubre de 2015, la Secretaría de Energía publicó la versión final del Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015 – 2019, el cual se elaboró a partir de la propuesta de la CNH y retroalimentación de los gobiernos estatales y de la industria del sector, considerando distintos elementos legales y de política pública, necesarios para la viabilidad de las licitaciones, el mencionado documento es consultable en la página oficial de la SENER.

- b) Seleccionar las áreas contractuales para cada proceso de licitación: La SENER selecciona las áreas contractuales con la asistencia técnica de la CNH, basándose en el plan quinquenal. El plan actual contempla las áreas a licitar en cada proceso de licitación de los próximos 5 años desde su publicación, según las categorías, para extracción; campos terrestres, Chicontepec, de campos con aceites pesados y extra-pesados, de aguas someras y profundas y para exploración; recursos convencionales y no convencionales.<sup>15</sup> Además contiene información estratégica de cada área a licitar como lo es el panorama de los recursos de hidrocarburos con los que cuenta el país.
- c) Establecer el modelo de contratación para cada área contractual: El cuál es la modalidad bajo la cual se licita un área contractual

---

<sup>14</sup> Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019, *Óp. cit.* P. 7.

<sup>15</sup> *ibídem*, P. 40.

entre las que se encuentran los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, no obstante la ley prevé la facultad discrecional de poder elegir otros tipos de contratos de acuerdo a la *praxis* internacional. La selección de la modalidad se establece de acuerdo con el que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación. Las diferencias entre cada modalidad de contratación se encuentran en la LISH, las cuales se refieren a los términos fiscales consistentes en las contraprestaciones tanto a favor del Estado como a favor del contratista, en cada modalidad que la SHCP determine.

- d) Diseñar los términos y condiciones técnicos de los CEE: Por definición del artículo 3, fracción XII del RLH, los términos y condiciones son el contenido y las cláusulas de cada CEE.
- e) Establecer los lineamientos técnicos que deberán observarse en cada proceso de licitación de los CEE: Como se define en el artículo 3, fracción VIII del RLH, los lineamientos técnicos son las especificaciones para regular cada proceso de licitación de CEE.
- f) Realizar la planeación y el desarrollo de los eventos de promoción y difusión, de las rondas de licitación: Los cuales deben de ser públicos, como parte de esta promoción y difusión, debe publicar la información sobre las áreas a licitar e instrumentar todo tipo de mecanismo que permitan la retroalimentación de los interesados.

2) A la SHCP le corresponde:

- a) Establecer las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de las licitaciones y de los contratos: Para lo cual lo deberá de hacer de conformidad con lo establecido en la LISH y su reglamento. La LISH prevé el régimen fiscal correspondiente a cada modalidad contractual que se prevén en el Decreto, de conformidad con éste, la Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos

para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo de México. En la Tabla 4, se presenta a modo ilustrativo, las contraprestaciones a favor del Estado y a favor del contratista que la LISH establece para cada modalidad contractual, no omitiendo señalar que en el artículo 26 de LISH, da la facultad discrecional a la SHCP para incluir en los contratos cualquiera de las contraprestaciones establecidas en la ley o inclusive una combinación de las mismas.

Para los procesos de licitación la SHCP establece el mecanismo de adjudicación, conforme al artículo 23 de la LH podrá ser, una subasta ascendente, una subasta descendente o una subasta al primer precio en sobre cerrado, dejando la ley a la posibilidad de elegir otros no contemplados en ley, en todo caso los sobres que contengan la propuesta deben ser presentados y abiertos en una misma sesión pública. Así también debe establecer los criterios de desempate, los cuales se incluyen en las bases de licitación correspondiente.

- b) Determinar las variables de adjudicación de los procesos de licitación: Considerando las circunstancias particulares de cada contrato de acuerdo al área a licitar, la SHCP establece los valores mínimos, y en su caso, máximos que serán aceptables para el Estado, los cuales como lo dispone el artículo 26 de la LISH, serán en todos los casos de naturaleza económica, atendiendo siempre a maximizar los ingresos del Estado en el tiempo por la realización de las actividades petroleras primarias, para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo.

El mismo artículo de la LISH dispone que las variables de adjudicación estarán asociadas al monto o porcentaje de recursos que reciba el Estado, así como, en su caso, al monto que el contratista comprometa como inversión. En términos del reglamento de la LISH, la SHCP podrá reservar, los valores

referentes a las variables de adjudicación, para lo cual guardará los mencionados valores en sobre cerrado en presencia de fedatario público, dicho sobre cerrado será entregado directamente a la CNH en el acto de presentación de propuestas, en donde el fedatario correspondiente dará fe de la integridad del sobre y de la información contenida en él. Cuando no se actualice el supuesto anterior, la SHCP incluirá los valores en la resolución por el cual la SHCP determina las condiciones económicas relativas a los términos fiscales solicitado por la SENER según el artículo 9 del reglamento de la LISH, y en consecuencia se publicarán en las bases de licitación.

- 3) La CNH, siendo un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión, le corresponde:
  - a) Proponer a la SENER el plan quinquenal de licitaciones de áreas contractuales: El cual deberá proponérselo durante el mes de junio del primer año de cada quinquenio y debe contener; la planeación de las áreas contractuales a licitar durante un periodo de cinco años y las características generales de las áreas contractuales a licitar según lo establece el artículo 26 del RLH.
  - b) Proveer la asistencia técnica a la SENER en la selección de las áreas contractuales: Como ya se mencionó para seleccionar tales áreas se deberán basar en contenido del plan quinquenal.
  - c) Emitir las bases que se observarán en el procedimiento de licitación y adjudicación de CEE: La bases de licitación para la adjudicación de CEE es el documento por medio del cual la CNH regula las etapas mediante el cual se desarrollará la licitación para adjudicar CEE, y constituye el resultado de una colaboración entre varias dependencias como se verá más adelante.

- d) Realizar las licitaciones para la adjudicación de los CEE: La adjudicación de los CEE se lleva a cabo mediante licitación que realiza la CNH, el cual es transmitido en vivo y cuyo procedimiento se explicará más adelante.
- e) Suscribir los CEE: Por mandato del Decreto la CNH es la autoridad facultada para celebrar los CEE en representación del Estado Mexicano, además le corresponde la administración y supervisión, en materia técnica de los mismos. El CEE puede ser formalizado con PEMEX, con cualquier otra EPE o con personas morales, ya sea de manera individual, en consorcio, o asociación en participación, que sean residentes para efectos fiscales en México.<sup>16</sup> La propia LH en su artículo 26 enlista las personas con las que se abstendrá de contratar.

De acuerdo con lo anterior, sobre estas tres dependencias recae la mayor participación *in procedendo* para la elaboración de los documentos necesarios para convocar a una licitación, aunado a esto el proceso cuenta con la participación de otras dependencias, en menor proporción pero no menos importante, como son la Secretaría de Economía, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

La Secretaría de Economía participa con el establecimiento de la metodología para medir el contenido nacional, en base a ella define el porcentaje mínimo de contenido nacional que los CEE deben incluir según el tipo de área en que se llevarán las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, con el objetivo de promover la industria nacional en las cadenas productivas. Así

---

<sup>16</sup> Nota: Para mayor abundamiento, se comenta que se establece la posibilidad de que varias compañías presenten una propuesta conjuntamente dentro del proceso de licitación, conformando un licitante agrupado, como lo es bajo la figura del consorcio, en donde no necesitan conformar una nueva sociedad, o a través de la celebración de un acuerdo de asociación en participación; o bien participar como licitante individual.

mismo, tiene la facultad de verificar el cumplimiento del contenido nacional establecido en cada CEE en términos del artículo 126 y Transitorio. Décimo Octavo de la LH, a este respecto, se suma la colaboración de la SENER.

Es importante mencionar que, como se desprende del artículo 28, párrafo cuarto de la CPEUM, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos no se consideran monopolios, ya que constituyen áreas estratégicas en que la Nación las lleva a cabo, por medio de asignatarios o contratistas. Es por este argumento, que las mencionadas actividades no están bajo regulación de la Ley Federal de Competencia Económica, no inclusive la Comisión Federal de Competencia Económica, emite opinión sobre el mecanismo de adjudicación y sobre los criterios de precalificación<sup>17</sup> a emplearse en cada licitación.

Por su parte la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos o también conocida como ASEA, como órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, como se establece en el artículo 129 de la LH, tiene a su cargo la regulación y supervisión en materia de seguridad industrial y seguridad operativa, la protección al medio ambiente en toda la industria de hidrocarburos, además fija las coberturas financieras establecidas en cada CEE contra daños y perjuicios que pudieran presentarse derivado de las actividades al amparo del contrato previa opinión de la SENER, también cuenta con facultades para imponer sanciones en toda la industria petrolera.

---

<sup>17</sup> Nota: Para mayor abundamiento, los criterios de precalificación es el documento que contiene los requisitos a cumplir por parte de cada interesado que pretenda participar en la licitación, a fin de acreditar los elementos de experiencia y capacidades técnicas, de ejecución, financieros y legales para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

## **CAPÍTULO 2. PROCESO DE LICITACIÓN DE CONTRATOS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS**

En el segundo capítulo se desarrollará el procedimiento de licitación para la adjudicación de CEE, *a priori* entrar al tema correspondiente, se debe hacer la distinción entre proceso y procedimiento, para Acosta Romero la diferencia radica en que el proceso es el conjunto de actos que buscan la resolución de un conflicto, restauración de un derecho, o resolver una controversia, mientras que procedimiento es un conjunto de actos para producir un acto administrativo,<sup>18</sup> de lo anterior se desprende la situación de resolver una controversia o no, así se tiene, que todo proceso es un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso, sobre el particular resalta la importancia de estos conceptos, ya que el legislador al redactar el articulado de la LH realiza una confusión entre estos dos términos, puesto que al referirse a la licitación para adjudicar CEE, en algunas ocasiones utiliza la palabra “procedimiento” y en otras tantas, “proceso”, al respecto, más adelante se precisará la naturaleza jurídica de la licitación.

### **2.1. Procedimiento para la publicación de convocatorias de cada proceso licitatorio.**

Principalmente en la LH y en su reglamento, en complemento con la LISH y su reglamento se encuentra el procedimiento a seguir por parte de las dependencias que participan en el ámbito de sus respectivas competencias como ya se mencionaron anteriormente, en la preparación y elaboración de los documentos que se requieren a fin de convocar a una licitación para la adjudicación de CEE, es decir, en la preparación de las bases de licitación para cada convocatoria, en este capítulo se abordará el procedimiento

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, P. 605.

interinstitucional para la publicación de convocatorias de cada proceso licitatorio.

La SENER tiene a facultad discrecional para decidir el momento oportuno para dar inicio al procedimiento a efecto de convocar a un proceso de licitación, ya que es la dependencia que tiene la facultad de establecer, conducir y coordinar la política energética del país, de acuerdo con el artículo 33, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por consiguiente, notifica la intención de convocar a un proceso de licitación para adjudicar un área contractual, basándose en el contenido del plan quinquenal, a la SHCP y a la CNH, a efecto de dar impulso al proceso como lo establece el artículo 33 del RLH.

La SENER, con asistencia técnica de la CNH selecciona el área contractual a adjudicar por medio del CEE, para lo cual como ya se mencionó anteriormente se deben basar en el contenido del plan quinquenal previamente publicado, de acuerdo al tipo de área que se seleccione se derivan otros temas, pues de ello dependerá la toma de muchas decisiones, como lo son: el modelo contractual, el tipo de contraprestaciones, los criterios de precalificación y en consecuencia el tipo de empresas que podrán participar en cada proceso licitatorio, el contenido nacional, las variables de adjudicación, entre otras más como se verá más adelante.

De acuerdo con el Capítulo V de la LH, que lleva como nombre “Del Impacto Social”, se debe de atender a los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretenda desarrollar proyectos de infraestructura de la industria de hidrocarburos, tanto del sector público como del privado, como lo es el caso de las áreas a adjudicar por medio de los CEE, es por tal que en cumplimiento de tales disposiciones, la SENER debe realizar un estudio de impacto social en el área objeto de la licitación de CEE.

Aunque en ningún artículo de la LH se encuentra el momento oportuno para empezar con este estudio, por lógica se afirma que una vez identificada el área contractual a ser licitada, la SENER podrá iniciar este estudio, esto en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades competentes que puedan intervenir dice la LH, como puede ser la ASEA, éste estudio se realiza paralelamente al procedimiento de la elaboración de los demás documentos necesarios para convocar a una licitación.

Los resultados de éste estudio deberán estar completos previo a la publicación de la convocatoria para la licitación, y se deberán poner a disposición de los participantes en los procesos de licitación, esto con el objeto de informar sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad como lo son los pueblos indígenas, con el fin de que se contemplen la implementación de acciones necesarias para salvaguardar los derechos de los grupos sociales en el área en donde se llevarán a cabo las actividades de la industria de hidrocarburos.

Regresando a la secuencia del procedimiento, una vez aprobada por la SENER la selección del área contractual a ser incorporadas en la convocatoria del proceso de licitación, ésta selecciona la modalidad de contratación correspondiente al área de exploración y extracción de hidrocarburos. La SENER como ya se mencionó anteriormente, podrá elegir los contratos nominados en la LH, como lo es el de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, dejando la ley abierta a la posibilidad de elegir otras modalidades no contempladas en la misma, es decir, otras modalidades reconocidas por la experiencia de la industria petrolera a nivel internacional.

Subsiguientemente la SENER remite a la SHCP y a la CNH para su opinión la propuesta del modelo de contratación que corresponderá al área contractual a licitar, para lo cual lo deben de emitir su opinión en un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la propuesta como lo establecen las fracciones I y II, del artículo 36 del RLH. Se debe señalar que estas

opiniones emitidas por ambas dependencias no crean vínculo para la SENER, por lo que ésta decidirá finalmente el modelo de contratación.

Una vez emitida la opinión de la SHCP y de la CNH, la SENER determina el modelo de contratación final, y cuenta con un plazo de 20 días hábiles para que determine los términos y condiciones técnicos y posteriormente solicita a la SHCP que establezca las condiciones económicas relativas a los términos fiscales tanto para el CEE como para el procedimiento de licitación conforme a la LISH y su Reglamento. La SHCP deberá de determinar las mismas de acuerdo con lo que establece la LISH, como se señaló en el punto 1.2.3, numeral 2 en sus incisos a y b, así como en la Tabla 4 del presente trabajo, así mismo deberá de determinar el mecanismo de adjudicación, los criterios de desempate y las variables de adjudicación para el proceso licitatorio.

Otro punto a definir es el porcentaje mínimo de contenido nacional que se establecerá en cada CEE, es así que la SENER fija un porcentaje y solicita a la Secretaría de Economía que emita su opinión sobre dicho porcentaje, para lo cual cuenta con un plazo de 10 días hábiles para realizar su opinión. Una vez recibida la opinión de la Secretaría de Economía, la SENER aprueba los porcentajes mínimos de contenido nacional para incluirlos en cada CEE, este porcentaje aumentará de forma gradual para lo cual el transitorio vigésimo cuarto de la LH establece una meta que se deberá alcanzar en la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, que es de al menos 35% en 2025, se excluye de este porcentaje a las actividades petroleras en aguas profundas y ultra profundas, la cual deberá de ser acorde con las características de las actividades a realizarse, esto en razón a que las actividades en este tipo de áreas constituyen una mayor inversión, riesgo y complejidad, para lo cual quien fija el porcentaje del contenido nacional es la Secretaria de Economía, con opinión de la SENER.

Ahora bien, para que la SHCP emita las condiciones económicas relativas a los términos fiscales, la SENER debe de enviarle la documentación que se establece en el artículo 5 del Reglamento de la LISH, siendo lo siguiente:

- El modelo de contratación que ya fue aprobado;
- El proyecto de los términos y condiciones técnicos, y
- El proyecto preliminar de lineamientos técnicos del proceso de licitación, incluyendo la propuesta inicial de los criterios de precalificación, así como la información soporte que se menciona para cada área contractual que se pretenda licitar.

Con lo anterior, la SHCP en un plazo de 20 días hábiles posteriores a la recepción de la información enviada por la SENER, establece en su totalidad las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de los CEE; así mismo el artículo 6 del RLISH dispone que también establecerá aquéllas que deberán observarse en el proceso de licitación, es decir, el mecanismo de adjudicación a emplearse en la licitación y las variables de adjudicación, así como los criterios de desempate a emplearse en caso de un empate en la licitación, las reglas de colusión para preservar condiciones de competencia económica en la precalificación y la adjudicación; la opinión sobre la propuesta inicial de los criterios de precalificación; además las bases y reglas sobre el registro de costos, gastos e inversiones que habrán de incluirse en el contrato; las bases y reglas sobre la procura de bienes y servicios para las actividades llevadas a cabo al amparo del contrato; las reglas y procedimientos para el desarrollo de visitas y auditorías a los aspectos financieros de los contratos, y las reglas para la correcta operación de las contraprestaciones.

Cabe señalar que la SHCP puede optar por reservar la información sobre los valores referentes a las variables de adjudicación en un sobre cerrado hasta el acto de presentación de propuestas o podrá incluirlas en la resolución que ésta misma emita anteriormente descrita, y por consecuencia serán incluidas en las bases de licitación que se publicarán en su momento. Es así que con los

elementos anteriores, la SHCP emite su resolución y la envía a la SENER, quien en términos del artículo 36, fracción V del RLH, en un plazo de 20 días hábiles elabora los lineamientos técnicos que se observarán en el proceso de licitación.

El artículo 37 del RLH establece la información que debe contener los lineamientos técnicos que serán incluidos en las bases de licitación, y los cuales están integrados por lo siguiente:

- El objeto de la licitación;
- Los requisitos para acreditar los criterios de precalificación; las garantías de seriedad de las propuestas;<sup>19</sup>
- Las causales para no considerar o desechar propuestas, y
- Las causales para no celebrar CEE.

Aunado a lo anterior, tal como se dispone en el artículo 36, fracción VI del RLH, con la información remitida por la SHCP a la SENER, ésta última solicita a la Comisión Federal de Competencia Económica la opinión sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación, para lo cual la SENER le remite la información con los elementos que justifiquen que los referidos criterios y el mecanismo se apeguen a las mejores prácticas de la industria así como a los principios constitucionales de libre competencia y competencia económica. Los criterios y mecanismos mencionados se incluirán en las bases de los procedimientos de licitación y adjudicación de los CEE.

El objeto de la Comisión Federal de Competencia Económica es la de promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, prevenir, combatir y eliminar las prácticas monopólicas, las

---

<sup>19</sup> Nota: Para mayor abundamiento, la garantía de seriedad es definida en las Bases de Licitación CNH-R01-R01/2014, como la carta de crédito otorgada por el licitante a favor de la CNH para garantizar su propuesta y, en caso de resultar licitante ganador, garantizar la firma del contrato que le sea adjudicado, en los términos establecidos en las bases.

concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, es por tal, que se busca que tanto los criterios de precalificación como el mecanismo de adjudicación se apeguen a los principios constitucionales de libre competencia y competencia económica, para lo cual deberá proporcionar su opinión en un plazo no mayor a 30 días a partir de la solicitud correspondiente. La Comisión Federal de Competencia Económica podrá requerir a la SENER cualquier tipo de información adicional que estime pertinente para emitir su opinión, en caso de que esta no emita su opinión en el plazo establecido, se entenderá en sentido favorable.

Una vez recibida la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica o transcurrido el plazo establecido, la SENER determina la versión final de los criterios de precalificación, mismos que serán incluidos en las bases de licitación.

Concluido todo lo anterior, la SENER elaborará los documentos finales y los enviará a la CNH para la emisión de la respectiva convocatoria, los cuales consisten según el artículo 35 del RLH en:

- La identificación del área contractual a ser licitada;
- Los términos y condiciones técnicos;
- Los lineamientos técnicos;
- Las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de los CEE y los del proceso de licitación, con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica.

La CNH con los documentos finales emitirá en el momento oportuno, las bases de licitación que se observarán el procedimiento de licitación y adjudicación de CEE, según lo dispone el artículo 31, fracción III de la LH. Las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los CEE, será puesto a disposición de los interesados con carácter público, en el cual la CNH establece las disposiciones generales y las reglas de la licitación, estos a su vez deberán

sujetarse a los lineamientos emitidos previamente por la SENER y la SHCP; además deberán señalar lo establecido en los artículos 24 de la LH y 38 de su reglamento, siendo lo siguiente:

- El modelo de contrato;
- Los criterios y plazos para el proceso de precalificación y de aclaración de las bases;
- Las variables de adjudicación;
- El mecanismo para determinar al ganador; y
- En su caso, la modificación de los términos y condiciones de las mismas;
- Debe prever la emisión del fallo por parte de la CNH;
- La meta de contenido nacional, y
- La opinión previa de la Comisión Federal de Competencia Económica, exclusivamente sobre los criterios de precalificación y el mecanismo de adjudicación, así como las demás que la normatividad aplicable establezca.

Finalmente se llega a la parte en la cual la CNH publica la convocatoria en el DOF, en la cual se invita a personas morales nacionales o extranjeras y a EPE a participar en el proceso de licitación para la adjudicación de CEE, de conformidad con las reglas previstas en las bases de licitación, y como se desprende del artículo 23 de la LH, constituye el acto por el cual se inicia formalmente el proceso de licitación.

El autor López-Elías expresa que “la convocatoria a licitación reviste forma jurídica de acto administrativo, por cuanto importa una declaración unilateral, dictada en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos individuales y directos.”<sup>20</sup> De lo anterior, se entiende que la intención de

---

<sup>20</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, P.106.

convocar a una licitación se materializa en un acto administrativo, denominado “convocatoria”.

## **2.2. Disposiciones administrativas en materia de licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.**

Como se vio en un apartado atrás, dentro del marco normativo aplicable para la adjudicación de CEE, se encuentran las Disposiciones Administrativas en materia de licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, documento que contiene las reglas que la CNH debe de llevar a cabo en cada etapa del procedimiento, en primer término se cree necesario definir “licitación”, para lo cual las mismas Disposiciones lo consideran como el conjunto de actos, etapas, bases, información y procedimientos para la adjudicación de CEE.

El autor González Rodrigo, entiende a la licitación pública como “... un procedimiento restrictivo de contratación por el que el órgano convocante elige, de entre un grupo de personas que acuden al llamado a licitación, a aquel que cumpla con las mejores condiciones para contratar, de acuerdo a las especificaciones previamente dispuestas por el órgano contratante en un pliego de condiciones que debe ser dado a conocer a través de convocatoria pública.”<sup>21</sup> Partiendo del concepto anterior, la licitación constituye un procedimiento de naturaleza administrativa, por medio del cual el Estado, en este caso a través de la CNH, lleva a cabo una serie de etapas con el fin de adjudicar un área contractual a quien ofrezca las mejores condiciones para el Estado, para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ SANDOVAL, Rodrigo, La licitación pública y el contrato administrativo, Editorial Porrúa, México, 2008, P. 65.

El autor López-Elías, expresa que “la licitación pública constituye un procedimiento administrativo, una sucesión de actos conexos y tendentes a un mismo fin, de los cuales unos dependen de otros, de tal manera que la exigencia regular del antecedente es una condición indispensable de lo que sigue. Ocurre, por así decirlo, un encadenamiento de actos en que la validez del acto final se encuentra en dependencia de la regularidad jurídica de aquellos que le anteceden.”<sup>22</sup> Del anterior concepto, resalta que la validez del acto final, es decir, el fallo de adjudicación, depende de todos los demás anteriores a éste.

La LH establece sujetarse a un procedimiento licitatorio para la adjudicación de CEE, el cual está conformado por una serie de etapas como se verá más adelante en el presente trabajo, a fin de seleccionar al contratante o los contratantes que realizarán las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en cada área contractual. La licitación pública es clasificada de acuerdo con el origen de los participantes, en nacional e internacional, aunque no se especifica dentro de las leyes secundarias de la RE, la licitación para adjudicar CEE tiene el carácter de ser internacional, porque permite la posibilidad de participar, tanto de empresas nacionales como internacionales bajo la aplicación de las leyes mexicanas, que cuenten con la capacidad y experiencia necesaria en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos de acuerdo con las características de cada área, lo que permitirá el desarrollo a largo plazo de la industria petrolera en México.

*A priori* continuar con el proceso de licitación de los CEE de conformidad con las Disposiciones, se describen *grosso modo* las mismas.

Como se desprende del artículo 1 de las Disposiciones, éstas tienen por objeto establecer y regular los actos y las etapas que se lleven a cabo en los procesos de licitación y adjudicación de CEE, conforme a lo establecido en la LH, su

---

<sup>22</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Óp. cit.* P.60.

reglamento, en la LISH, su reglamento y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, de manera genérica, lo cual brinda una mayor certeza jurídica a los interesados en participar en las licitaciones.

De acuerdo con el artículo 3 de las Disposiciones, las licitaciones son regidas por ciertos principios y se deben de llevar a cabo con estricto apego a la legalidad, al respecto, más adelante se vinculara éste principio en especial con los medios de defensa ordinarios en materia administrativa. Los principios que rigen los actos y todas las etapas de la licitación, inclusive la ejecución de los CEE, son los siguientes y se encuentran en los artículos 3 de las Disposiciones, 23 de LH y 4 del RLH:

- |                   |                                      |
|-------------------|--------------------------------------|
| 1. Economía       | 7. Mejores prácticas de la industria |
| 2. Competitividad | 8. Transparencia                     |
| 3. Sencillez      | 9. Imparcialidad                     |
| 4. Celeridad      | 10. Máxima publicidad                |
| 5. Eficiencia     | 11. Igualdad                         |
| 6. Legalidad      | 12. Buena fe                         |

Se debe comentar que no existe una postura sobre qué principio prevalece sobre los otros, así mismo las Disposiciones no definen dichos principios, por lo que para tener la noción de cada principio se debe acudir a la doctrina, en este caso no se considera necesario explicar cada principio, pues si bien es cierto que existe la posibilidad de ser impugnada la omisión o violación de los mismos, este trabajo no tiene objeto de estudio las violaciones al procedimiento de licitación, sino los medios de defensa en caso de las anteriores.

De acuerdo con el artículo 8 de las Disposiciones, la CNH a través del Comité Licitatorio, lleva a cabo el desarrollo de todos los actos y etapas de la licitación conforme a lo establecido en las bases de licitación, el Comité Licitatorio está integrado por un coordinador, un secretario y demás servidores públicos que para tal efecto se designen de acuerdo a las características particulares de

cada licitación. Todos los actos y las etapas son presididos por el coordinador del Comité Licitatorio, por su parte el secretario del Comité coordina la logística de los actos que deban llevarse a cabo durante la licitación.

El artículo 9 de las Disposiciones establece que de cada etapa del proceso licitatorio se levantará un acta de celebración la cual deberá ser firmada por el coordinador y el secretario del Comité, así mismo de acuerdo con el artículo 11 de las Disposiciones, los actos relacionados con los procedimientos de licitación se publicarán en la página de internet de la CNH o en los medios electrónicos que se establezcan en las bases, sin perjuicio de la publicación de la convocatoria y fallo en el DOF.

El artículo 8 de las Disposiciones establece que los actos y las etapas de la licitación se deberán de llevar a cabo en idioma español, y en consecuencia todos los documentos que se deban presentar en cada una de las etapas, se presentarán en idioma español, con las formalidades exigidas que se establezcan en las mismas bases de licitación. El artículo 10 de las Disposiciones establece que la licitación puede ser llevada a cabo en forma presencial, a través de medios electrónicos o una combinación entre ambos, hasta el día de hoy todas las licitaciones que componen la Ronda 1 se han llevado de forma presencial, en la cual los interesados han presentado personalmente los documentos de precalificación así como sus propuestas, y éstas han sido abiertas en una sesión pública, pero también se han contemplado etapas en donde han sido llevadas a través de medios electrónicos, como la etapa de aclaraciones, es decir, las etapas de las licitaciones se han llevado en forma mixta, tanto presencial como virtual, según lo establezcan las mismas bases.

El artículo 12 de las Disposiciones establece las etapas que debe contener por lo menos el proceso de licitación, no obstante de lo anterior, según el mismo artículo la CNH tiene la libertad de determinar las etapas que conformarán la licitación, tomando en consideración los lineamientos técnicos emitidos por la

SENER previamente como ya se mencionó, así como la naturaleza, característica, magnitud y complejidad de cada área que se adjudicará mediante la licitación. Las etapas a las que hace alusión el artículo mencionado son las siguientes:

- |  |  |
|--|--|
| <i>I. Publicación de la Convocatoria;</i>                | <i>VII. Presentación y apertura de propuestas;</i>   |
| <i>II. Publicación de las Bases de Licitación;</i>       | <i>VIII. Adjudicación y fallo;</i>   |
| <i>III. Acceso a la información del cuarto de datos;</i> | <i>IX. Suscripción del Contrato, y</i>   |
| <i>IV. Aclaraciones a las Bases de Licitación;</i>       | <i>X. Las demás que la Normatividad Aplicable establezca, así como aquellas que resulten necesarias para</i> |
| <i>V. Precalificación;</i>                               | <i>todos los actos y etapas de la</i>  |
| <i>VI. En su caso, visitas al Área Contractual;</i>      | <i>Licitación.</i>   |

Teniendo en cuenta los anteriores términos generales que las Disposiciones establecen, se continúa con el procedimiento de adjudicación retomando el acto en donde inicia formalmente el proceso de licitación.

La CNH publica la Convocatoria en el DOF, para lo cual debe de señalar, al menos los requisitos señalados en el artículo 14 de las Disposiciones, que son los siguientes: a) *El nombre de la Convocante;* b) *El fundamento del proceso de licitación;* c) *La dirección electrónica en la que se podrá tener acceso a las bases de licitación,* y d) *El nombre y cargo del servidor público que emite la convocatoria.*

Una vez publicado lo anterior, de igual forma la CNH deberá hacerlo con las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los CEE actualizadas en la página oficial que se determine en la convocatoria, las cuales incluirán

complementando a lo ya mencionado anteriormente, conforme al artículo 15 de las Disposiciones lo siguiente:

- El área contractual a ser licitada;
- El objeto de la licitación;
- El calendario de la licitación así como las etapas;
- La forma en que deberán presentarse las propuestas en general;
- La forma, términos y montos de las garantías;
- El programa mínimo de trabajo<sup>23</sup> para cada área contractual.

De los anteriores requisitos, resalta el calendario de licitación, pues éste es la programación de fechas que se contemplan para el desahogo de cada etapa que comprende el procedimiento de licitación, comentando que inclusive desde éste se contempla el plazo para la firma del contrato.

Cabe señalar que en la doctrina se utiliza como sinónimo de las bases de licitación, al pliego de condiciones, el cual contiene todo lo relativo a la cosa licitada, condiciones del contrato y el trámite a seguir en la licitación.<sup>24</sup> Por lo tanto las bases de licitación constituyen el eje rector de la licitación, ya que en éste se encuentran las particularidades de cada etapa del procedimiento de licitación. El contenido de las bases de licitación pueden ser variables de licitación a licitación, no obstante existe una gran similitud *in procedendo* a desarrollarse en cada etapa de la licitación, entre cada una de las bases que se han emitido hasta el momento. Dado que no existe aún doctrina en materia de licitaciones de CEE, el desarrollo de las siguientes etapas de la licitación se hace con apoyo en las bases de licitación correspondientes a las cuatro

---

<sup>23</sup> Nota: Para mayor abundamiento, el programa mínimo de trabajo es el conjunto de actividades que el contratista se compromete a llevar a cabo como “mínimo” al amparo del contrato, el licitante interesado ofrece un incremento en el programa el cual forma parte de la propuesta económica que debe presentar en su momento oportuno, y que constituye un variable para ser licitante ganador.

<sup>24</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Óp. cit.* P.115.

convocatorias integrantes de la Ronda 1, así como a sus respectivas actas de presentación y apertura de propuestas.

Cualquier interesado siendo persona pública o privada, es decir, EPE o persona moral que tenga como objeto realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, podrá participar en el proceso de licitación, siempre y cuando se encuentren fuera de los supuestos de prohibición para contratar con la CNH establecidos en el artículo 26 de la LH, así como a las que en las bases de licitación correspondiente se contemplen, y además que estén en posibilidades de cumplir con los criterios de precalificación.

Con fundamento en el artículo 16 de las Disposiciones, se contempla una etapa mediante la cual los interesados podrán formular preguntas y aclaraciones respecto a las bases y al contrato mismo, las cuales formarán como parte integrante de las bases. Esta etapa se subdividió de la siguiente manera en las convocatorias integrantes de la Ronda 1:

- a) Acceso a la información del cuarto de datos (para las cuatro convocatorias);
- b) Precalificación y conformación de licitantes (ésta última sólo en la bases de licitación CNH-L01-L04/2015),
- c) Presentación y apertura de propuestas (para las cuatro convocatorias), y
- d) Adjudicación, fallo y contrato (sólo en la bases de licitación CNH-L01-L04/2015).

Para llevar a cabo las preguntas y aclaraciones, el calendario establece fechas para cada sub-etapa, en las cuales los interesados en participar en la licitación, presentan sus observaciones de manera electrónica en idioma español, en consecuencia la CNH en el plazo establecido en las bases, en colaboración con la SENER y la SHCP dan respuesta a las preguntas y aclaraciones hechas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los preceptos contenidos en las bases, en el contrato, o en el contenido de las propuestas no están sujetos a ningún tipo de negociación, pero como se desprende del artículo 17 de las Disposiciones, podrán ser objeto de modificaciones procurando que las mismas contribuyan a fortalecer los principios que rigen la licitación. El Órgano de Gobierno de la CNH es la autoridad facultada para realizar las adiciones, supresiones, ajustes, aclaraciones, precisiones, sustituciones o cualquier clase de modificación a las bases, así como al propio contrato, las modificaciones que en su caso se hagan, deben de ser publicadas en la página electrónica que se determine en la convocatoria, lo que permite a los interesados tener conocimiento de las mismas. Por su lado las bases de licitación correspondientes a las cuatro convocatorias de la Ronda 1 no se permitió la modificación alguna a los criterios de precalificación, por lo que únicamente se realizaron, respecto de este tema, la etapa de aclaraciones o interpretaciones.

Esta etapa es muy importante, ya que en ella los interesados en participar en la licitación, tienen la posibilidad de manifestar toda clase de dudas, y a través de la cual se pueden evitar confusiones, con lo que se obtiene una certeza jurídica a favor de los interesados sobre los términos en que se realizará la licitación, así como de aquellos requisitos que deben de cumplir para que se adjudique el contrato, etc. Cabe mencionar que esta etapa de aclaraciones es optativa para los participantes, pero éstos deben de tomar en consideración las aclaraciones o en su caso las modificaciones a las bases, en razón de que forman parte integrante de las bases de licitación correspondiente.<sup>25</sup>

Una vez terminada esta etapa de aclaraciones según la fecha establecida en el calendario de la licitación, se publicará la versión final de las bases de licitación en la página electrónica mencionada anteriormente, la cual incluye como anexo

---

<sup>25</sup> Bases de la Licitación CNH-R01-L01/2014, (9 de junio de 2015), recuperado el 24 de abril de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l01-bases/>, P. 15.

la versión final del CEE en las presentaciones en forma individual o para asociaciones, por disposición expresa en el artículo 17 de las Disposiciones, después de la publicación de la versión final de las bases, no podrán ser modificadas por ningún motivo, esto a fin de salvaguardar el interés jurídico de los interesados.

La siguiente etapa la constituye el acceso a la información del cuarto de datos, las bases de licitación definen al cuarto de datos como el repositorio de información usado para almacenamiento y distribución de información técnica relacionada con las áreas contractuales objeto de la licitación.<sup>26</sup> Este derecho se otorga a aquellas empresas que tengan experiencia en actividades de exploración y/o extracción de hidrocarburos en la industria petrolera nacional o internacional, o aquéllas que manifiesten su intención de participar como socios financieros,<sup>27</sup> o como lo dicen las bases de licitación CNH-R01-L04/2015 como “no operadores” en dichas actividades. Para esta etapa los interesados deben enviar a la CNH su solicitud en el formato correspondiente y con los documentos solicitados, en el plazo previsto en las bases de licitación, para lo cual el Comité Licitatorio verificará la información remitida, posteriormente se le envía a los interesados la clave de autorización para que realicen el pago correspondiente al aprovechamiento para acceder a la información, o en su caso la negativa para acceder al cuarto de datos.

En las bases de la licitación correspondientes a las licitaciones 1, 2 y 3 de la Ronda 1, los interesados que hubieren pagado el aprovechamiento para tener acceso a la información del cuarto de datos serían los únicos que podían inscribirse en la licitación en el plazo establecido en las bases, y por lo tanto, tener derecho a participar en la las siguientes etapas, una vez realizado el pago del aprovechamiento correspondiente y conforme a los formatos que en las

---

<sup>26</sup> *ibidem*, P. 10.

<sup>27</sup> *ibidem*, P. 20.

bases se estableciera. Para la última convocatoria de la Ronda 1, todos los interesados en participar en la licitación debían de inscribirse en la fecha que para tal efecto se estableciera en el calendario, realizando el pago correspondiente al aprovechamiento que se determinara en las bases y conforme a los formatos que en las mismas se establecieran, la diferencia es que los interesados que pretendían participar como operadores, tenían que realizar el pago del acceso a la información del cuarto de datos para inscribirse en la licitación,<sup>28</sup> mientras que los otros interesados podrían hacerlo o no.

Por lo que respecta a la etapa de visitas al área contractual, en las 4 licitaciones pertenecientes a la Ronda 1, sólo en la tercera convocatoria se ha llevado a cabo, para lo cual se estableció un periodo en que la CNH llevó a cabo las visitas a las áreas contractuales, con el objeto de que los interesados, por sí mismos, conocieran las áreas contractuales a licitarse. La asistencia a las visitas fue optativa y sólo pudieron asistir los interesados que cubrieron el aprovechamiento para el acceso a la información del cuarto de datos de la licitación. De cada visita se levantó una lista de asistencia que fue firmada por el representante de cada interesado que participó en la visita, misma que fue publicada en la página electrónica<sup>29</sup> previamente establecida.

La siguiente etapa de la licitación es la denominada de precalificación, en la que los interesados inscritos en la licitación deben de cumplir con los requisitos que acrediten la experiencia y capacidades técnicas, de ejecución, financiera y legales, que previamente se establecieron por la SENER en los lineamientos técnicos mismos que se enlistan en las bases de licitación, así mismo se establecen ciertas formalidades que se deben cumplir. Para realizar la presentación de la documentación se debe solicitar una cita dentro del periodo

---

<sup>28</sup> Bases de la Licitación CNH-R01-L04/2015, (31 de agosto de 2016), recuperado el 7 octubre de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l04-ap-bases/>, P. 27.

<sup>29</sup> Bases de la Licitación CNH-R01-L03/2015, (20 de noviembre de 2016), recuperado el 26 de abril de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l03-bases/>, P. 29.

establecido para tal efecto en el calendario, y una vez acordada se presenta ante el Comité Licitatorio, quien una vez recibida procederá a analizar, evaluar y verificar si los documentos de precalificación presentados por el interesado cumplen o no con los requisitos requeridos en las bases de licitación.

En las bases de la licitación correspondientes a las licitaciones 1, 2 y 3 de la Ronda 1, en el caso de que se omitiere documentos requeridos o faltará algún requisito, el Comité Licitatorio podía solicitar por escrito a cualquier interesado la aclaración de cualquier información o documentación presentada para efecto de la precalificación, para la última convocatoria de la Ronda 1, el interesado debía solicitar una nueva cita para presentar la totalidad de su documentación, esto en el entendido que se encontrará dentro del periodo de precalificación previsto en el calendario.

Derivado de la evaluación del Comité Licitatorio, se levanta una constancia de precalificación, o de no precalificación, a efecto de dar conocimiento de cada interesado el cumplimiento o no, con los requisitos exigidos en las bases, así mismo se publica la relación de los participantes que fueron precalificados para participar en la licitación en la página electrónica previamente establecida, aunado a lo anterior el Órgano de Gobierno de la CNH debe de notificar a los interesados la constancia de precalificación. Para las primeras tres convocatorias de la Ronda 1 por ese acto se adquiría la calidad de licitantes,<sup>30</sup> para la última convocatoria de la Ronda 1, una vez recibida la respectiva constancia tenían derecho a solicitar la autorización de la convocante para convertirse en licitantes, ya sea de forma individual o agrupado. Una vez teniendo la calidad de licitante, gozaban con el derecho a continuar en la licitación y a presentar propuestas.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, P. 30.

De acuerdo con el artículo 23, párrafo cuarto de la LH, entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la de la presentación de las propuestas debe mediar al menos 90 días naturales. Por lo que el calendario contenido en las bases de licitación debe de contemplar este intervalo de tiempo, y en caso de no hacerlo se estaría ante un vicio.

El acto de presentación y apertura de propuestas se lleva a cabo en el día, lugar y hora que para tal efecto se establezca en el calendario de las bases de licitación, se lleva a cabo en una sesión pública ante fedatario público y es transmitido en tiempo real por internet, con lo cual se pretende garantizar el principio de transparencia ya que cualquier persona puede observar una de las etapas más importantes de la licitación, pues aquí se determinará al ganador.

Ésta etapa precede con el registro de asistencia en el evento de presentación y apertura de propuestas, de manera personal de cada representante legal de los licitantes, quien deberá de presentar su identificación oficial, y una vez realizado lo anterior tendrán la obligación de presentar los sobres cerrados que contiene las propuestas para cada área contractual ante el Comité Licitatorio, procediéndose a sellarlos, y firmarlos por parte de un integrante del Comité, según se establezca en las bases correspondientes. Cabe señalar que sólo se reciben las propuestas de los licitantes a quienes se les expidió previamente la constancia de precalificación.

La presentación de las propuestas para cada área contractual deben cumplir con las formalidades que se establezcan en las bases, así como con los requisitos establecidos en el artículo 20 de las Disposiciones, que son los siguientes:

- *Todas las páginas de la propuesta llevarán la firma del representante legal del participante y deberán estar debidamente foliadas;*

- *Los participantes sólo podrán presentar una propuesta por área contractual y una vez iniciado el acto de presentación los participantes precalificados no podrán retirar o dejar sin efectos sus propuestas.*

Si las propuestas no cumplen con estas formalidades solicitadas, se deben desechar. La propuesta es definida en la bases de licitación correspondientes a la Ronda 1, como la oferta presentada por los licitantes para cada área contractual, la cual se conforma de (i) La garantía de seriedad y (ii) La propuesta económica,<sup>31</sup> que ésta a su vez está dividida en las dos variables, que previamente fueron establecidas por la SHCP, las cuales son: ya sea al monto o porcentaje de participación del Estado en la utilidad operativa o el valor de la regalía adicional (según sea el caso de acuerdo a la modalidad del CEE), así como el incremento porcentual de inversión adicional en el programa mínimo de trabajo, o también llamado en las bases de licitación CNH-R01-R04/2015 como el factor de inversión adicional, las cuales deben ser entregadas en sobres cerrados y registradas, como ya se mencionó anteriormente. Cabe señalar que las bases de licitación contemplan expresamente las causales para desechar las propuestas.

Una vez recibidas todas las propuestas, un representante facultado por la SHCP en presencia de un fedatario público (designado por la CNH) le entrega (a la vista de los presentes) los sobres cerrados que contienen las variables de adjudicación de cada área contractual al Comité Licitatorio, para el caso de que la SHCP haya reservado en su momento los valores referentes a las variables de adjudicación. Acto seguido el Comité Licitatorio anuncia en voz alta y mostrando al público los valores mínimos para las variables de adjudicación por cada área contractual, para proseguir a abrir cada una de las propuestas

---

<sup>31</sup> Nota: En las cuatro bases de licitación pertenecientes a la Ronda 1, se ha solicitado la formalidad de declarar bajo protesta de decir verdad que la propuesta económica ha sido elaborada y presentada de forma independiente y sin ningún tipo de coordinación con otro licitante.

presentadas por los licitantes, en el mismo orden en que se hayan registrado los representantes legales de los licitantes a la entrada del evento, de igual forma se da lectura a cada una de ellas de acuerdo a las bases de licitación.

Se recuerda que cuando no se actualice el supuesto en que la SHCP reserve los valores, en términos del artículo 9 del RLISH, éstos se incluirán en la resolución por el cual la SHCP determina las condiciones económicas relativas a los términos fiscales, solicitadas por la SENER en su momento procesal oportuno, y en consecuencia estos valores se debieron publicar en las bases de licitación correspondiente, hasta el momento en ninguna de las bases pertenecientes a la Ronda 1, se han hecho público estos valores, por lo que se desconoce el procedimiento a seguir en la etapa de presentación y apertura de propuestas para tal supuesto.

El siguiente paso es la evaluación de las propuestas presentadas, el Comité Licitatorio verificará que las mismas cumplan con los requisitos que se establecen en las bases. El criterio de adjudicación prevalece a favor de quien ofrezca las mejores condiciones económicas para el Estado, correspondiente al monto o porcentaje de participación que reciba el Estado, según la modalidad contractual, es decir, la participación del Estado en la utilidad operativa o el valor de la regalía adicional, así como el incremento en el porcentaje de inversión que el contratista comprometa en el programa mínimo de trabajo.

Una vez analizadas las propuestas, con base en la evaluación, el Comité Licitatorio emitirá un acta en donde señalará al licitante ganador de cada área contractual, y se señalará al licitante que ocupe el segundo lugar, así mismo señalará las propuestas que en su caso, hubieren sido desechadas. Para terminar esta etapa el Comité Licitatorio emite un acta en donde se hace constar la realización y conclusión respecto del acto de presentación y apertura de propuestas llevadas a cabo en esa sesión pública para cada área contractual, la cual se publicará en la página electrónica establecida en las

bases.<sup>32</sup> El acta será entregada al Órgano de Gobierno, para que éste emita el fallo correspondiente.

Las garantías de seriedad de los licitantes cuyas propuestas sean declaradas no ganadoras o desechadas, exceptuando al segundo lugar, les serán devueltas al cierre del acto de presentación y apertura de propuestas. Por su parte la propuesta del licitante ganador y aquella del licitante que haya quedado en segundo lugar, permanecen vigentes por un determinado tiempo de acuerdo con las bases de licitación. En circunstancias excepcionales la convocante podrá solicitar una ampliación del periodo de vigencia hasta por igual término que la vigencia de la propuesta.<sup>33</sup> Así mismo, las garantías de seriedad del licitante ganador y del segundo lugar, les serán devueltas una vez que haya tenido lugar la suscripción del contrato correspondiente.<sup>34</sup>

Finalmente de acuerdo al calendario, el Órgano de Gobierno de la CNH emitirá la resolución que contiene el fallo correspondiente a la licitación y declarara la adjudicación del CEE, el fallo es definido en las bases de licitación como “el acto por virtud del cual la CNH, con base en la evaluación de las propuestas y conforme a los criterios de adjudicación señalados en las bases, adjudicará el contrato respectivo a los licitantes ganadores,”<sup>35</sup> éste debe ser publicado en el DOF y debe contener por lo menos lo siguiente, según el artículo 22 de las Disposiciones:

- a) *Los resultados de la licitación y en su caso las propuestas que se desecharon;*
- b) *El nombre del licitante ganador;*

---

<sup>32</sup> Bases de la Licitación CNH-R01-L01/2014, *Óp. cit.* P. 53.

<sup>33</sup> *Ibidem*, P. 50.

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, P. 10.

- c) *El nombre del participante que haya quedado en segundo lugar y el plazo para la suscripción del contrato, y*
- d) *La presentación de garantías.*

Es importante comentar, que el plazo que se establezca para la suscripción del contrato, es una facultad discrecional, por lo que la autoridad no cuenta con un parámetro de tiempo para hacerlo, esto es muy importante porque la suscripción del contrato es la ejecución del acto administrativo, que en su momento pueda ser objeto de impugnación.

Si la licitación se declara desierta respecto de uno o varios contratos, el fallo señalará las razones que lo motivaron, las Disposiciones enlistan las causales para que tal supuesto se actualice, en su artículo 23, las cuales son:

- a) *Que no se presenten propuestas en el proceso de licitación;*
- b) *Que los participantes no reúnan los requisitos solicitados para precalificar;*
- c) *Que las propuestas económicas no resulten aceptables,*
- d) *O que se presente alguna otra causal o supuesto expresamente previsto en las bases de licitación.*

El artículo 25 de las Disposiciones establece que la notificación del fallo fija el plazo para suscribir el contrato mismo que obliga al licitante ganador a suscribirlo. La formalización del fallo así como la adjudicación de los CEE están a cargo del Órgano de Gobierno de la CNH, dentro de los tiempos establecidos en el calendario previsto en las bases correspondientes.<sup>36</sup> De conformidad con el artículo 26 de las Disposiciones, en caso de que el licitante ganador no firme el contrato por causas imputables a él, se adjudicará el contrato correspondiente conforme a los mecanismos de adjudicación previstos en las

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, P. 54.

bases y en los términos y condiciones que prevean éstas para tal efecto, al respecto, en las 4 bases pertenecientes a las convocatorias integrantes de la Ronda 1, se ha determinado que se le adjudica al licitante que haya obtenido el segundo lugar, siempre y cuando su propuesta cumpla con todos los criterios previstos en las mismas.

En las cuatro bases correspondientes a la Ronda 1, desde el calendario se ha contemplado el plazo para la firma de cada contrato, así para la primera convocatoria se fijó una fecha, que a partir de la publicación del fallo en el DOF y ésta, dieron 30 días naturales; por su parte la segunda convocatoria contempló expresamente el plazo de 90 días naturales siguientes a la publicación del fallo en el DOF, la tercera convocatoria dentro de los 140 días naturales siguientes a la publicación del fallo en el DOF, y la cuarta convocatoria, previó la firma dentro de los 90 días naturales siguientes a la publicación del fallo en el DOF, como es observable el plazo para cada convocatoria ha sido muy desproporcional, siendo una facultad discrecional de la CNH, ésta no ha justificado bajo que parámetros ha determinado cada plazo para la suscripción de los CEE.

Cabe señalar, que el contrato constituye un acto administrativo, que expresa un acuerdo de dos o más voluntades para generar derechos y obligaciones, como resultado del procedimiento de licitación, el Estado, en este caso la CNH, celebra con el particular ganador de la licitación, para llevar a cabo la ejecución del CEE, lo que constituye un acto administrativo bilateral, a diferencia del fallo. Las Disposiciones contemplan a la suscripción del contrato como una etapa más del procedimiento de licitación, ya que ésta y el contrato son actos interrelacionados, siendo el primero requisito legal para la existencia del segundo, sin embargo el primero no forma parte del segundo, en lo particular, la sustentante considera que la suscripción del contrato es la ejecución del acto que está resolviendo el fondo del procedimiento de licitación, es decir, del fallo de adjudicación.

Finalmente, con fundamento en el artículo 25 de la LH, el medio de impugnación de la resolución mediante el cual se asigne al licitante ganador o se declare desierta la licitación únicamente procede el juicio de amparo indirecto, al respecto, más adelante en el presente trabajo se realizará un análisis del artículo mencionado.

Es de comentar, que como todo procedimiento administrativo, la licitación debe satisfacer los requisitos esenciales o indispensables acorde a las leyes, y en este caso a las bases de licitación que le dan origen para que nazca el acto administrativo. Dentro del desarrollo de cada etapa que forma parte del procedimiento de licitación, se pueden presentar irregularidades afectando no sólo el resultado del fallo, sino inclusive la esfera jurídica de los participantes, al respecto, la doctrina los ha concebido como “vicios del procedimiento” que finalmente se manifiestan en el acto mismo con el que se resuelve el fondo del procedimiento, con lo que generaría la impugnación del fallo, con la posibilidad de dar lugar inclusive a la nulidad para efectos de que el procedimiento de licitación se reponga a partir de la violación cometida a las leyes que rigen al acto administrativo.

### **CAPÍTULO 3. MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

En el tercer capítulo, se estudiarán los medios de defensa en materia administrativa, prevaleciendo la importancia para el presente tema de investigación, el estudio del acto administrativo, ya que precisamente a partir de la emisión de éste proceden los medios de defensa con que cuenta el particular para la defensa de sus intereses jurídicos. Como parte última del presente capítulo se compararán los medios de defensa jurisdiccionales en materia administrativa.

#### **3.1. Actos administrativos.**

La doctrina parte de la teoría del acto jurídico, término acogido por el Derecho Civil, rama del derecho que tiene una gran influencia en el derecho administrativo debido a su desarrollo avanzado frente a este último, y el cual da una noción genérica del acto jurídico, doctrinariamente se define frecuentemente como la manifestación de la voluntad, susceptible o encaminada a provocar o producir efectos de derecho. A partir de esta definición se elabora el concepto específico de acto en materia administrativa, con sus características propias. La conclusión doctrinaria concibe al acto administrativo como una especie del acto jurídico. Es decir, se considera al acto jurídico como género, y al acto administrativo como especie.

El autor Serra Rojas, Andrés, indica que “el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una

potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.<sup>37</sup>

Se entiende a la administración pública como el conjunto de facultades a cargo del Poder Ejecutivo en su función administrativa, en este caso Federal, como parte de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, para llevar a cabo actividades en caminadas a satisfacer las necesidades de la sociedad, en cumplimiento de las normas jurídicas del Derecho Público, para cumplir con el fin y objetivo para los cuales fueron creadas.

Para Acosta Ramírez, Miguel, “el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.<sup>38</sup>

De las anteriores definiciones, se concluye que el acto administrativo es la manifestación unilateral (generalmente) de la voluntad de un órgano de la administración pública competente, es decir, en ejercicio de sus funciones, la cual es externa, ya que produce efectos de derecho, persiguiendo el interés general para satisfacer las necesidades de la sociedad.

La doctrina estudia la clasificación de los actos administrativos, así se tiene por ejemplo los criterios que toma el maestro Fraga<sup>39</sup> para clasificarlos de la siguiente manera: a) Naturaleza de los actos; b) Voluntades que intervienen en su formación; c) Relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) Radio

---

<sup>37</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 29ª. edición, Editorial Porrúa, México, 2016, P.238.

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, P. 17.

<sup>39</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 48ª edición, Editorial Porrúa, México, 2012, P. 227.

de aplicación del acto; y e) Contenido y efectos jurídicos, a continuación se explican brevemente:

1. Naturaleza de los actos: Éstos se clasifican en actos materiales que son aquellos que no producen efecto jurídico alguno, y por el otro lado los actos jurídicos que *a contrario sensu* de los anteriores, producen consecuencias en el ámbito jurídico.
2. Voluntades que intervienen en su formación: Pudiendo ser sólo una voluntad (unilateral), que engendra un acto simple o bien por varias voluntades (bilaterales), en donde se encuentra la participación de los particulares como puede ser en un procedimiento administrativo.
3. Relación que dichas voluntades guardan con la ley: Desde este criterio de clasificación se tiene los actos obligatorios cuyo fin es la ejecución o cumplimiento que impone expresamente la ley a la administración, y el acto discrecional que permite a la administración la libertad de conducirse en determinado momento o de no hacerlo y/o en su caso de cómo hacerlo.
4. Radio de aplicación del acto: Dentro de esta clasificación se tiene los actos internos y externos, según sus efectos trascienden dentro o fuera de la esfera de la propia organización administrativa.
5. Contenido y efectos jurídicos: Por el contenido del acto, se tiene a los actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, los actos destinados a limitar esa esfera jurídica, y los actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. Por la finalidad del acto, se encuentran los actos preliminares, que son aquellos indispensables para realizar las funciones de la administración y exteriorizarlos, los actos de procedimiento, son el resultado de un procedimiento administrativo, y por último los actos de ejecución que como su nombre lo indica son aquellos por los cuales la administración pretende materializar el contenido del mismo.

Existe otras clasificaciones a consideración de cada autor, la mayoría de los tratadistas coinciden con la clasificación anterior y en lo particular la sustentante coincide en ser la más completa, así también para complementar se tienen otras clasificaciones como la siguiente:

6. Sujeto a que se refiere: Pueden ser singulares, el cual va dirigido a determinada persona, o plurales, destinados a sujetos indeterminados, pero identificados o identificables.<sup>40</sup>

De lo anterior se concluye que en un principio la publicación de la convocatoria para participar en la licitación es un acto plural porque va dirigido a personas indeterminadas, es decir, todo aquel que quiera ser participe tendrá la opción de serlo, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la criterios de precalificación que a efecto se emitan. El procedimiento de licitación constituye un conjunto de actos y etapas encaminados a adjudicar CEE, el cual involucra una participación bilateral entre la CNH y los licitantes, y culmina con la resolución que contiene el fallo de adjudicación, esta resolución crea efectos de derecho externos, lo que constituye un acto jurídico destinado a ampliar la esfera jurídica del licitante ganador, y al mismo tiempo encuadra en acto de ejecución, ya que se establece en el mismo, el plazo para la firmar del CEE, además de ser un acto jurídico en materia administrativa.

En cuanto a los elementos que integran el acto administrativo la doctrina ha establecido ciertos elementos que considera sustanciales para que se integre y se cree el acto administrativo, influidos por el derecho privado pero con características propias, varios tratadistas coinciden con los elementos, por su parte el autor Fraga, divide a los elementos que constituyen el acto jurídico

---

<sup>40</sup> RAMÍREZ MARÍN, Juan, Derecho Administrativo Mexicano, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 2009, P. 349.

administrativo de la siguiente manera: a) El sujeto; b) La voluntad; c) El objeto; d) El motivo; e) El fin, y f) La forma.<sup>41</sup>

El autor Serra Rojas, Andrés divide a los elementos del acto de forma muy similar a la de Fraga, los distingue como: subjetivos, objetivos y formales. Encontrándose dentro de los subjetivos al órgano administrativo con su competencia y voluntad; los elementos objetivos son para este autor el objeto, motivo y fin; y finalmente el elemento formal está relacionado con el cumplimiento del procedimiento para su emisión.<sup>42</sup>

Por su parte Acosta Romero, únicamente considera como elementos del acto administrativo a los siguientes: 1. Sujeto; 2. Manifestación externa de la voluntad; 3. Objeto, y 4. Forma.<sup>43</sup> Considera al motivo y la finalidad como requisitos, circunstancias o modalidades que afectan, alguno de los elementos o a la integridad del acto, y agrega que “el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo; la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.”<sup>44</sup>

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo LFPA), en su artículo 3 hace mención a los elementos y requisitos del acto administrativo, no haciendo una distinción entre ellos, pero entendiéndose que todos son necesarios para la formación del acto.

Como se logra apreciar la mayoría de los tratadistas coinciden en los elementos del acto administrativo que se requieren para su formación, al respecto, la sustentante comparte la clasificación que hace el maestro Fraga, por considerarla clara y apropiada para la integración del acto administrativo, a

---

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino, *Óp. cit.*, P. 265.

<sup>42</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Óp. cit.*, P. 256.

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, P. 21.

<sup>44</sup> *Ibidem*, P. 29.

continuación se explica los elementos según la división de Fraga, en complemento con otros autores:

- a) Sujeto: Es el órgano de la administración pública de quien emana el acto en ejercicio de sus facultades en el marco que le atribuye la ley dentro de su competencia (distinguiendo a la competencia como requisito). Como en toda relación jurídica existe un sujeto pasivo, que es aquel en quien recaen los efectos del acto, generalmente encaminado a los particulares.
- b) Voluntad: La voluntad como ya se mencionó se refiere a la manifestación externa de uno o varios órganos de la administración (la acción) en la emisión del acto, con la intención de producir efectos de derecho, la cual está sujeta a lo que establece la ley, y debe ser emitido en el ámbito de sus facultades previamente establecidas. En cualquier caso, la voluntad debe de estar exenta de todo vicio.
- c) Objeto: Es el contenido del acto mismo, este debe ser determinado o determinable, posible física y jurídicamente y lícito, el cual se exterioriza creando, transmitiendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones a los particulares, es decir, produciendo efectos de derecho (objeto directo), el cual es susceptible de ser materializado en la vida mediante un dar, hacer o no hacer (objeto indirecto) en el ejercicio de la potestad pública.
- d) Motivo: La doctrina lo explica como el antecedente, situación o presupuesto legal o de hecho previsto en ley para que se produzca el acto administrativo. Para los tribunales, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictar ese acto.<sup>45</sup>
- e) Fin: Se entiende a la finalidad como lo que se pretende alcanzar, en lo concreto consiste en el propósito de dar cabal cumplimiento a la función administrativa enmarcada dentro de la ley, es decir, persigue el fin de satisfacer el interés general en beneficio de la sociedad. Así en la

---

<sup>45</sup> RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Óp. cit.*, P. 358.

fracción III, del artículo 3 de la LFPA refiere a que el acto debe cumplir con la finalidad del interés público.

- f) Forma: Es la manifestación material del acto, previendo las formalidades que la ley señala expresamente para que se constituya éste y surta efectos jurídicos. Como requisitos se incluye a la motivación, siendo la valoración jurídica que hace la autoridad partiendo del motivo y relacionándolo con la ley. El autor Fraga afirma que “el motivo, como la motivación representan elementos que operan como garantías de seguridad personal y real, pues la norma constitucional los exige cuando el acto agravia al particular.”<sup>46</sup> También se contempla a la fundamentación, entendiendo a ésta como los preceptos legales en que se funda el acto administrativo.

Como atributo especial, el acto administrativo goza de la presunción de validez, la LFPA expresa que todo acto administrativo válido será eficaz y exigible, valido en cuanto a que el acto fue emitido conforme a las leyes que le dan fundamento y cumple con todos los elementos para su formación, lo que implica que dicho acto puede ser objeto de ejecutarse materialmente; eficaz en el momento en el que el acto despliega sus efectos jurídicamente y materialmente, y exigible a partir del momento en que se expide.<sup>47</sup> Con las características anteriores, se obtiene un “acto perfecto”, que es aquel que es válido y eficaz.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, aunque en algunos casos puede estar sujeto a ciertas modalidades para que surta sus efectos, éstos son a un término o condición, entendiendo al término como el acontecimiento futuro de realización cierta, y la condición como el acontecimiento futuro de realización incierta.<sup>48</sup> En el caso concreto, una vez concluido el procedimiento de licitación para la adjudicación de CEE, la CNH

---

<sup>46</sup> FRAGA, Gabino, *Óp. cit.*, P. 268.

<sup>47</sup> ROLDÁN XOPA, José, Derecho administrativo, Oxford, México, 2008, P. 340.

<sup>48</sup> RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Óp. cit.*, P. 364.

por medio de su Órgano de Gobierno emitirá el fallo correspondiente a la licitación en el cual declarará la adjudicación de cada CEE, y éste deberá publicarse en el DOF así como notificarse a los licitantes que fueron partícipes *in procedendo* de licitación, es así que el fallo que contiene los resultados de la licitación surtirá sus efectos hasta en tanto sea debidamente notificado, y la suscripción del contrato estará sujeto a un término según se establezca en el mismo fallo.

El maestro Fraga expresa que "...una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido (*sic*) mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez...",<sup>49</sup> es así que el artículo 8 de la LFPA establece que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada, es decir, el acto administrativo admite prueba en contrario a través de los medios de impugnación que para tal efecto se establezca en las leyes respectiva que le da origen al acto.

Como se aprecia la importancia de la integración de los elementos del acto administrativo es que permite ser analizados bajo el principio de legalidad consagrado en la CPEUM, a través de los medios de defensa en materia administrativa, que para tal efecto se establezca en las leyes de la que el acto emana. Se concluye que una característica importante del acto administrativo, es la posibilidad de ser atacado ya sea ante autoridad administrativa o bien ante autoridad jurisdiccional, por lo que el acto administrativo puede ser modificado o nulificado después de haber sido emitido, en dado caso de que su impugnación sea conforme a derecho y así sea resuelto por la autoridad competente.

---

<sup>49</sup> FRAGA, Gabino, *Óp. cit.*, P. 273.

En cuanto a los efectos del acto administrativo retomando el concepto inicialmente definido, se refleja en la creación, modificación, transmisión, extinción o declaración de derechos y obligaciones, hacia los particulares o inclusive a la misma administración. Es así que, uno de los efectos más importantes del acto administrativo dirigido hacia los particulares, es la de tener la peculiaridad de ser individual, concreto y personal, para Acosta Romero “el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento.”<sup>50</sup> No inclusive esos efectos son oponibles a terceros ajenos al acto. Se entiende como terceros, todo aquel que teniendo interés o no en el contenido del acto, se puede hacer valer el acto.<sup>51</sup>

Al respecto, el maestro Fraga expresa que “...la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo”,<sup>52</sup> y continua diciendo que “...en el derecho administrativo el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad, estén o no representados en el momento de la realización del acto.”<sup>53</sup> Lo cual, en otras palabras, quiere decir que el acto administrativo es oponible a toda la sociedad, en el caso concreto, el ganador de la licitación crea una nueva relación jurídica, expresados en derechos y obligaciones, los cuales son oponibles no sólo a los demás licitantes, sino a la población en general.

Otra característica del acto administrativo, es la de ser ejecutivo, lo que implica que el acto tiene potestad necesaria para su realización, y en caso del no cumplimiento por parte del sujeto pasivo, este puede ser ejecutado en forma

---

<sup>50</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, P. 47.

<sup>51</sup> *Ídem*.

<sup>52</sup> FRAGA, Gabino, *Óp. cit.*, P. 277.

<sup>53</sup> *Ibidem*, P. 278.

coactiva por la misma administración pública.<sup>54</sup> En el caso concreto de la licitación, cuando el licitante ganador no firma el contrato por razones imputables a él, se hace efectiva la garantía de seriedad que en su momento el licitante otorgó a favor de la CNH, y además el CEE será adjudicado al licitante que haya quedado en segundo lugar, y que haya cumplido con los criterios previstos en las Bases, por lo que no ha lugar a la coacción, en el sentido de obligar al licitante a suscribir el contrato.

Aunado a lo anterior, el acto administrativo goza de ser cosa juzgada, por lo que una vez que el Órgano de Gobierno de la CNH emita el fallo de la licitación, y transcurrido el plazo para la interposición del medio de defensa que otorga la ley en contra de éste y no siendo impugnado, el fallo adquiere la fuerza de cosa juzgada, por lo que se deberá de respetar la nueva situación de derecho que nace una vez suscrito cada CEE.

Cuando el acto administrativo requiere de un conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan para su formación, como es el caso de un procedimiento administrativo, en este caso en concreto el proceso de licitación, éste adquiere una gran importancia cuando el acto afecta situaciones jurídicas de los particulares.<sup>55</sup> El fallo por el cual se asigna al ganador o se declara desierta la licitación es el acto culminante de este procedimiento administrativo, es decir, la declaración unilateral de la CNH por medio del cual expresa el interés del Estado para adjudicar un CEE, y por lo que todos los actos que le anteceden le deben la presunción jurídica de éste último.

En la vida del procedimiento administrativo, se pueden presentar irregularidades, llamados vicios procesales, los cuales pueden implicar afectaciones a los partícipes en dicho procedimiento. En concreto la licitación

---

<sup>54</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, P.18.

<sup>55</sup> FRAGA, Gabino, *Óp. cit.*, Pp. 253 y 254.

como se vio anteriormente es el procedimiento compuesto por un conjunto de actos y etapas en la que los interesados actúan ante la CNH, y esta se desenvuelve en su función administrativa, determinando quien cumple con las condiciones más favorables para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así el procedimiento de licitación concluye con el fallo en el cual se asigna ganador o se declara desierta la licitación.

El autor Castrejón García refiere que los vicios de un acto jurídico son todas aquellas situaciones de hecho o de derecho que afectan al mismo,<sup>56</sup> mismos que recaen en los elementos del acto, es decir, los vicios recaen en el sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma, y dentro de la forma en el procedimiento que por ley rige el acto para su existencia y validez. En ese sentido, en el desarrollo de cada etapa del procedimiento de licitación la autoridad, en este caso la CNH, debe de apegarse a las normas jurídicas que para tal efecto se establezcan, es decir, se debe de apegar desde las bases de licitación correspondiente a cada convocatoria, a las Disposiciones, así como a las leyes secundarias que regulan la adjudicación de los CEE, como a la propia Constitución. En conclusión la autoridad competente en este caso la CNH, debe actuar conforme al principio de legalidad.

Por lo anterior, se concluye que el fallo correspondiente a la licitación constituye un acto administrativo, el cuál como cualquier otro acto puede traer irregularidades que afecten la esfera jurídica de los licitantes, lo que la doctrina se conoce como vicios del acto administrativo, es decir, de nulidad. La validez o nulidad del acto administrativo puede ser revisada por autoridad competente en un procedimiento contencioso, la cual estará contenida en una sentencia,

---

<sup>56</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Medios de defensa en materia administrativa y fiscal, 2ª edición, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2006, P. 101.

otorgando certidumbre legal a la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas individuales contenidas en el acto administrativo.<sup>57</sup>

### **3.2. Medios de defensa contra actos administrativos.**

En contra de los actos administrativos, los gobernados cuentan con el derecho a defenderse de estos, con base en el derecho de seguridad jurídica consagrada en la constitución. Dentro del sistema jurídico mexicano se contemplan tres medios de defensa en materia administrativa: el recurso administrativo, el juicio de contencioso y el juicio de amparo. A continuación se estudia cada uno de estos medios de impugnación, prevaleciendo la importancia para el objeto del presente trabajo los dos últimos de forma tal que se puedan entender las diferencias y similitudes entre ellos, y respecto de los cuales constituyen el objeto central del presente tema de investigación.

Primero se puntualiza la distinción entre medios de defensas ordinarios y extraordinarios. Al respecto, basta con señalar que la procedencia del juicio de amparo está previsto en el artículo 103 de la propia CPEUM, el cual constituye un control de la constitución con el objeto de revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades respeten la Constitución, y para acudir a éste se deben agotar todos los medios que procedan contra el acto que se impugna, *a contrario sensu* daría lugar a la improcedencia del juicio de amparo, por exclusión todos los medios de defensa que no constituyan un control de constitucionalidad serán medios ordinarios de defensa, en virtud de los cuales se tenga por objeto modificar, revocar o nulificar el acto. Por lo tanto, los diversos recursos en materia administrativa como el juicio contencioso constituyen medios de defensa ordinarios, a diferencia de los recursos administrativos, el juicio contencioso es un medio de defensa ordinario vía jurisdiccional, como se verá más adelante.

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2012, P.115.

Uno de los requisitos para que proceda un medio de defensa, es la de que debe de estar expresamente señalado en cualquiera de las leyes que le dan origen al acto administrativo, con lo que podrá acudir a estos todo aquel titular de un derecho subjetivo que resienta un daño en su esfera jurídica en relación con la afectación por el acto. Sobre el particular como se mencionó anteriormente, contra la resolución en donde se asigne al ganador o se declare desierta la licitación sólo procede el Juicio de Amparo Indirecto, por lo que se concluye que en el caso en concreto no se permite la procedencia de medios ordinarios.

### **3.2.1. Medios de defensa ordinarios en materia administrativa.**

#### **A) Recurso Administrativo:**

Dentro del sistema jurídico mexicano se contemplan diversos recursos administrativos; *v.gr.* el de inconformidad, revocación, reconsideración y revisión, algunos de ellos regulados en leyes especiales. Para interés del presente trabajo resulta conveniente únicamente abordar el estudio del recurso de revisión por las siguientes reflexiones:

La LFPA contempla el recurso de revisión en su Título Sexto, el artículo 2 de la misma contempla la aplicación supletoria de la LFPA a las demás leyes administrativas, siendo las normas en las cuales se regula el proceso de licitación y adjudicación de CEE del ámbito administrativo, aunado a lo anterior, en su artículo 1 de la misma, refiere su aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones que emita la administración pública federal centralizada se apoyarán en ella, por su lado la CNH siendo un órgano regulador coordinado en materia energética que forma parte de la administración pública federal centralizada, según lo disponen los artículos 2, fracción III y 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En tal sentido se concluye la viable aplicación supletoria de la LFPA al proceso de licitación para adjudicar CEE.

La definición doctrinaria del recurso de revisión lo concibe como “un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de los agravios esgrimidos por el gobernado.”<sup>58</sup> De la anterior definición se desprende que el objeto del recurso de revisión, es el de que la autoridad administrativa revise la legalidad del mismo, conforme a los agravios expresados por el gobernado, por lo que en el recurso de revisión se pide que se revoque el acto administrativo, en caso de encontrar irregularidades en él, siendo un procedimiento de naturaleza administrativa.

Dentro de los posibles sentidos de la resolución del recurso, importan para efecto del presente tema de investigación, derivado del estudio que realice la autoridad del mismo, los siguientes supuestos: confirmar, modificar o nulificar el acto, a continuación se explican:

1. La autoridad al revisar la legalidad del acto impugnado, ha encontrado una violación de procedimiento que trascendió a la resolución recurrida, por lo que ordena la reposición del procedimiento a partir de que se cometió la violación procesal.
2. El acto administrativo fue consecuencia de una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos generadores del procedimiento y las normas administrativas, por lo que el hecho no puede ser subsumido dentro de ninguna hipótesis legal que conlleve la imposición de una restricción del derecho legalmente tutelado del gobernado. En tal caso, la resolución combatida se nulifica sin que subsista ninguna facultad de la autoridad para proseguir con el cumplimiento de las misma sobre el particular.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, P.126.

<sup>59</sup> *Ibidem*, P. 167.

3. Cuando se concluye que existen determinados elementos de la resolución recurrida susceptible de nulidad, pero no todos, quedando subsistentes algunos de ellos. En tal caso, se ordena modificar la resolución en la parte correspondiente, o la emisión de una nueva resolución que mantenga la anterior en los no modificados e incorporando las nuevas modificaciones que se resolvieron en el recurso.<sup>60</sup>
4. Existe también, la posibilidad de que la autoridad confirme el acto recurrido, por no encontrar irregularidades en él, o inclusive por no convenir a los intereses del órgano administrativo, el autor Sánchez Pichardo dice que inclusive al percatarse de la irregularidad del acto, la autoridad revisora retrase la solución del mismo.

Existe una crítica dentro de la doctrina mexicana sobre la ineficiencia de los recursos administrativos en la *praxis*, considerándolo inclusive un obstáculo para una defensa efectiva del gobernado ya que se encuentra frente a la misma autoridad que emitió el acto que le causa agravios, existe la tendencia de que la autoridad, aunque en el recurso de revisión sea jerárquicamente superior la que resuelve, ésta misma confirme el acto, lo que conlleva la actitud de la autoridad de poder manipular el recurso de manera indebida sin alcanzar un verdadero control del acto, dando la posibilidad de que exista una arbitrariedad en el sentido de la resolución del recurso.

El autor Sánchez Pichardo sustenta que en el recurso administrativo no existe una objetividad, al implicar de manera tangible que el Estado sea juez y parte al conocerlo, lo que violenta el principio de imparcialidad de justicia, ya que puede ser que al resolver el recurso, la conducta del órgano no se apegue al principio de legalidad, al ser grande la posibilidad de que cuando ésta es obligada a confrontar sus propios actos y encuentre ilegalidades en ellos, determine que

---

<sup>60</sup> *Ídem*

no lo son.<sup>61</sup> Por lo tanto, muchas veces resulta insuficiente un recurso administrativo para cumplir con el control de legalidad sobre los actos administrativos, por lo que el gobernado ante esa insatisfacción jurídica, busca otros medios de defensa más eficaces, como lo son el jurisdiccional, es decir, el juicio contencioso, no omitiendo comentar que la interposición del recurso de revisión es optativa para la interposición de la vía jurisdiccional.

En este sentido, la sustentante descarta la aplicación de la procedencia del recurso administrativo, ya que representa en principio una incertidumbre para el gobernado, de la posibilidad que el acto sea confirmado, y en consecuencia no se cumpla con el objeto para lo cual está creada esta figura jurídica, que es el autocontrol de legalidad. En el caso concreto, el recurso administrativo en materia de licitaciones para la adjudicación de CEE representaría una desventaja para el gobernado, puesto que al ser el Órgano de Gobierno la autoridad competente para emitir el fallo de la licitación, siendo éste el máximo órgano de autoridad de la CNH, lo que significaría que ese mismo Órgano revisaría el recurso por no haber autoridad jerárquicamente superior ni órgano especial para resolverlo, con lo que se presumiría la confirmación del acto al ser la misma autoridad la que emitió el acto y la que revise el acto, en este sentido la sustentante excluye la aplicación al caso concreto del recurso de revisión.

#### **B) Juicio Contencioso Administrativo:**

El juicio contencioso tiene por objeto revisar la legalidad o ilegalidad de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos administrativos contenidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en lo sucesivo LOTFJA), dentro de las cuales se dividen en dos tipos de acuerdo a la materia, en un sentido general las referentes a la: a) Impartición de Justicia Fiscal, y b) Impartición de Justicia Administrativa, siendo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en lo sucesivo TFJA) quien

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, P.310.

conoce de dichos asuntos, al respecto, en el presente apartado se estudiará las reglas generales del juicio contencioso administrativo en su substanciación normal y resolución del proceso, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (en lo sucesivo LFPCA).

El artículo 3 de la LFPCA enuncia las partes en el juicio contencioso, para el presente trabajo sólo se tomarán los aplicables en materia administrativa, que serían adaptables de proceder contra la resolución en donde se adjudique CEE.

1. El demandante: Es la persona que resiente un agravio con motivo de aplicación del acto administrativo que afecta sus intereses jurídicos.
2. Los demandados: Es la autoridad que dictó el acto que se impugna.
3. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante: es decir, a quien le favorezca el acto que se impugna.

Los autores Armienta indican que en materia administrativa el tercero interesado, “tiene una pretensión contrapuesta al actor; por lo que es participe dentro de la litis, pero representándose y actuando para sí mismo y no a favor de alguna de las partes, toda vez que al tener un derecho incompatible con el demandante eso no quiere decir que su intervención vaya a ser en el sentido de coadyuvar con la parte demandada, sino únicamente protegiendo su interés particular frente a la autoridad y en completo antagonismo con el particular demandante.”<sup>62</sup> Es así que, es “interesado” precisamente en que el acto que se impugna sea confirmado como válido, protegiendo así su interés particular, y por lo tanto sus derechos adquiridos así como a las obligaciones, o de lo contrario está sujeto a la resolución del Tribunal así como a sus efectos que se deriven de la misma, su intervención no es necesaria en el proceso, aunque por garantía procesal debe tener conocimiento del mismo.

---

<sup>62</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzálo, *et al*, El proceso contencioso administrativo en México, Editorial Porrúa, México, 2011, P.228.

El proceso inicia con la presentación del escrito de demanda, misma que deberá ser presentada con los requisitos de forma y anexos establecidos en la propia LFPCA y dentro del plazo de 30 días siguientes a que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna ante el TFJA. Se señala que el demandado puede solicitar la suspensión del acto que se impugna, esto desde la presentación del escrito de demanda o en cualquier momento del proceso hasta en tanto no se haya dictado sentencia.

La autoridad demandada debe dar contestación a la misma dentro de los 30 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, con los requisitos de forma y anexos que establece la propia LFPCA, el tercero interesado podrá apersonarse al juicio mediante escrito presentado dentro del término de 30 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, mismo que le correrá individualmente, debiendo cumplir con los mismos requisitos formales y anexos, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Como se aprecia la LFPCA en su artículo 18, da la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga del tercero interesado, pero ésta no es obligatoria.

Como resultado de la contestación a la demanda, se hace referencia que la LFPCA da la posibilidad al actor de ampliar la demanda, estableciendo los supuestos de procedencia, la cual se deberá hacer dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la demanda, de igual forma debe de cumplir con los requisitos formales que la ley establece. Por lo que respecta, el demandado tiene el plazo de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se admita la ampliación de la demanda para contestar la misma.

La LFPCA dice que el actor que pretenda que se le reconozca o se le haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación al mismo, por consiguiente se afirma que sólo los hechos

controvertidos están sujetos a prueba.<sup>63</sup> En el juicio contencioso se admiten toda clase de probanzas, excepto la confesional de las autoridades que se absuelvan mediante posiciones y la petición de informes, salvo que estos se refieran a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. En un principio la carga de la prueba le corresponde al particular en razón de la presunción de legalidad del acto administrativo, sin embargo, como consecuencia la autoridad debe de demostrar que el acto ha sido legalmente emanado,<sup>64</sup> es decir, el actor debe demostrar los hechos en que descansa su derecho subjetivo y la violación al mismo por la autoridad demandada, mientras que la autoridad debe de defender la legalidad del acto.

La siguiente etapa lo constituye el desahogo de las pruebas y su valoración, al respecto, en el presente trabajo no se entrará al desahogo de cada tipo de probanza por considerarse innecesario para objeto del presente trabajo, en cuanto a la valoración de las mismas los magistrados en ejercicio de su función jurisdiccional proceden a determinar el valor de las pruebas de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 46 de la LFPCA.

Una vez concluido la sustanciación del juicio y de no existir ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor notifica a las partes para que formulen alegatos de lo bien probado por escrito en el término de 5 días. Al vencer el referido término para presentar alegatos, se cierra la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos para dictar sentencia.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la sala, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya quedado cerrada la instrucción en el juicio. Al resolver en sentencia el

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, P.284.

<sup>64</sup> *Ibidem*, P.289.

órgano competente, declarará en términos generales lo siguiente: reconocer la validez o declarar la nulidad del acto; válido, en cuanto su emisión está apegada a las leyes que le dieron su origen, cumpliendo con todos los elementos para su formación, y en cuanto a la nulidad en materia administrativa existen dos tipos, a continuación brevemente se exponen:

- a) La nulidad lisa y llana: es en donde se declara nulo el acto administrativo y se le priva de toda posibilidad de ejecución.
- b) La nulidad para efectos: el acto se nulifica, con el fin de que se subsane el error o la ilegalidad cometida, y se emita uno nuevo que esté legalmente apegado a derecho, que deja sin efectos el anterior. En este caso, la resolución que declara la nulidad debe contener el sentido en que habrá de subsanarse el error o la ilegalidad del acto, aunque también existe la posibilidad de que se deje la libertad para que la autoridad emita el acto en el sentido que estime procedente.<sup>65</sup>

La nulidad en materia administrativa sólo puede ser invocada por el interesado afectado del acto ante el TFJA, y sólo éste puede declararla, y ésta produce sus efectos hasta en tanto sea declarada, destruyendo los efectos retroactivamente a partir de la emisión del acto nulificado, es decir, adquiere la fuerza de cosa juzgada. El interesado es la persona física o moral que resiente un daño en su esfera jurídica o un agravio en sus derechos subjetivos tutelados por el derecho, es decir, tiene interés legítimo o un interés jurídico.

Ahora bien, el artículo 51 de la LFPCA enuncia las causales para que una resolución administrativa encuadre como ilegal, siempre y cuando se demuestre las causales que menciona el artículo, y que a continuación se transcriben:

- 1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.*

---

<sup>65</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Óp. cit.*, Pp.120 y 121.

- II. *Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.*
- III. *Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.*
- IV. *Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.*
- V. *Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.*

El artículo 52, fracción IV de la LFPCA, prevé que cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III anteriormente mencionados, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa. Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 meses contados a partir de que la sentencia quede firme, y dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva.

Si se realiza un análisis de las causales por las cuales un acto puede ser considerado como ilegal, se advierte que dichas causales encuadran en los elementos que integran el acto administrativo, así si se encuentra en el supuesto de violaciones al procedimiento de licitación éste se reanudaría reponiendo el acto viciado y a partir del mismo, en los términos que fijará la sentencia del Tribunal. Aunado a lo anterior, la sentencia puede condenar a la autoridad a la restitución del derecho subjetivo violado.

Contra la resolución o sentencia definitiva el particular puede interponer amparo directo y quien conocerá será un Tribunal Colegiado de Circuito, por otra parte dado que la Autoridad se encuentra imposibilitada jurídicamente para interponer el juicio de amparo, ésta podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se sitúa bajo las hipótesis de procedencia, para efecto de hacer valer violaciones en contra de las normas aplicadas en el proceso contencioso-administrativo.

La autoridad que obtiene un fallo adverso de los tribunales de lo contencioso administrativo, tienen a favor un medio de defensa de legalidad, mediante el cual puede controvertir la interpretación y aplicación de las leyes que el tribunal haya aplicado al resolver la nulidad del acto emitido por aquélla,<sup>66</sup> es así que como se menciona en el párrafo anterior la autoridad cuenta con el recurso de revisión, mismo que se sujetará a los trámites que la Ley de Amparo (en lo sucesivo LA) fije para la revisión en amparo indirecto, según lo dispone la propia CPEUM en su artículo 104, fracción III.

### **3.2.2. Medios de defensa extraordinarios en materia administrativa.**

#### **A) Juicio de Amparo:**

Del artículo 1 de la ley de la materia se desprende que el juicio de amparo tiene por objeto resolver controversias contra normas generales, actos u omisiones de autoridad que transgredan derechos humanos establecidos en la CPEUM y/o reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en materia administrativa procede contra actos u omisiones emitidos por autoridades administrativas, es decir, contra un acto de autoridad de naturaleza administrativa. Como se aprecia de lo anterior, el juicio de amparo es un medio de control constitucional y de control de convencionalidad con que cuentan los

---

<sup>66</sup> BONILLA GARCÍA, Jazmín, "La materia Administrativa". En: Carranco Zúñiga, Joel (Coord.) El juicio de Amparo en materia administrativa, Editorial Porrúa, México, 2008, P. 34.

gobernados en contra de los actos de autoridad que vulneren el catálogo de derechos humanos.

Existen dos vías de substanciación en el juicio de amparo: indirecto y directo, y cuya procedencia de una u otra depende de las hipótesis que para tal efecto establece la ley de la materia en los artículos 107 y 170 respectivamente, al respecto, en el presente apartado, únicamente se hará referencia al juicio de amparo indirecto por ser la vía de amparo que procede en el caso concreto.

La autoridad competente para conocer el amparo indirecto por regla general son los Juzgados de Distrito en razón de territorio y materia, al respecto, el artículo 37 de la LA establece que será competente el juez que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

Las partes en el juicio de amparo son aquellos que tengan interés en la controversia planteada, así se tienen los siguientes supuestos en materia administrativa, según lo dispone el artículo 5 de la LA:

1. El quejoso: Es quien ejercita la acción por resentir un daño, agravio o afectación real y actual por el acto de una autoridad administrativa.
2. La autoridad responsable: Es la que dicta, ordena o ejecuta el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.
3. El tercero interesado: Aquel que tenga interés en que subsista el acto reclamado.
4. El Ministerio Público Federal: Como representante de la sociedad, es parte en todos los juicios de amparo.

En materia de amparo administrativo está legitimado para acudir a éste, quien tenga un interés jurídico o legítimo, y éste último es de quien manifiesta un agravio o afectación directa o indirecta en su esfera jurídica, mientras que el interés jurídico se agota con la titularidad de un derecho subjetivo establecido por algún precepto de la ley. A continuación se desarrolla el procedimiento de

sustanciación y resolución del juicio de amparo indirecto, en materia administrativa:

La demanda de amparo indirecto se interpone ante un Juzgado de Distrito competente como lo dispone el artículo 37 de la LA, con las formalidades y requisitos establecidos en la propia LA, en el término general de 15 días a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, la suspensión del acto reclamado se podrá pedir desde el escrito inicial de demanda hasta en tanto no se dicte sentencia ejecutoria.

Una vez cumplidos todos los requisitos exigidos por la LA, se admite la demanda, se ordena pedir informe justificado a la autoridad responsable, de igual forma se ordena emplazar al tercero interesado y se da vista al agente del Ministerio Público Federal, se señala día y hora para la audiencia constitucional, la cual deberá ser dentro de los 30 días siguientes al auto de admisión, así también si el quejoso solicitó la suspensión del acto reclamado se tramitara el incidente correspondiente.

La autoridad responsable debe rendir su informe justificado dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto de admisión, pudiéndose prorrogar hasta por 10 días más atendiendo a las circunstancias del caso. En el informe justificado, la autoridad responsable expondrá las razones y fundamentos para sostener la improcedencia del juicio, así como la constitucionalidad del acto reclamado, el cual debe rendirse 8 días antes de la celebración de la audiencia constitucional, de lo contrario se difiere la misma, esto con el objeto de que las partes conozcan el contenido del informe y estén en posibilidad de ofrecer pruebas o en su caso de que el quejoso amplíe su demanda limitándose a cuestiones derivadas del informe si lo estima pertinente, en un plazo de 15 días.

No existiendo ninguna cuestión procesal pendiente por resolver, es decir, causas por las cuales se pueda diferir la audiencia constitucional, se llevará a cabo la misma, la cual es trifásica, es decir, de pruebas, alegatos y sentencia.

En cuanto a las pruebas, son admisibles todo tipo, excepto: la de posiciones y aquellas que van en contra de la moral y el derecho, se ofrecen y se rinden en la audiencia constitucional, salvo las que ameriten desahogo, las cuales se deberán ofrecer a más tardar 5 días antes de la audiencia constitucional, con los requisitos que marca la LA. Las pruebas se desahogan en la audiencia constitucional, al respecto, resulta innecesario desarrollar para efectos del presente trabajo las reglas para el desahogo de cada una de ellas.

Finalmente las partes pueden expresar alegatos mismos que se hacen por escrito con anterioridad a la audiencia, y posteriormente el Juez de Distrito dictará la resolución correspondiente, la cual según dispone el artículo 74 de la LA debe contener lo siguiente:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;*
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;*
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;*
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;*
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, ..., además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y*
- VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.*

La sentencia se puede dictar en los siguientes sentidos; puede conceder el amparo y la protección de la justicia federal o negar el amparo y la protección de la justicia federal, al respecto, el artículo 77 de la LA, indica los efectos de la concesión del amparo, atendiendo la naturaleza del acto reclamado:

- I. *Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y*
- II. *Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.*

*En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.*

Como se desprende del artículo anterior, los efectos del amparo obedecen a la naturaleza del acto reclamado, sea éste positivo o negativo, en el amparo el juzgador concluye decidiendo si la materia (el acto impugnado) habrá de subsistir, o deberá ser desaplicado o inaplicado el acto de la autoridad, a instancia de parte quejosa.<sup>67</sup> En razón a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado por violación a los derechos humanos.

En particular, el fallo de adjudicación constituye un acto positivo, que implica un mandato para que en cierto término se firme el CEE, por lo que en el caso en que el quejoso obtenga sentencia favorable en el juicio contencioso daría lugar a que se le restituya al quejoso el pleno goce del derecho violado, lo que implicaría que en todo caso se debería de reponer el procedimiento de licitación a partir de la violación cometida por la autoridad responsable.

El artículo 81 de la LA dispone la procedencia del recurso de revisión contra la sentencia dictada en la audiencia constitucional, procede únicamente cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la

---

<sup>67</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzálo, *et al*, *Óp. cit.*, P.337.

Constitución y subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad, sin poder comprender otras, siendo un Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocerlo, y en contra de la resolución que en el recurso se dicte no procede juicio o recurso alguno.

### **3.2.3. Comparación jurídica entre el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo.**

El juicio contencioso y el juicio de amparo, son procesos en los que se dirimen controversias, con sus diferencias procesales para su promoción, substanciación, objeto de estudio, resolución, entre otras. Al respecto, en el presente apartado se desarrollará la diferencia sustancial entre ambos juicios, tomando como punto de comparación el objeto de estudio que tiene cada uno, es decir, desde la procedencia de cada uno.

A modo comentario, en el juicio de amparo se utiliza el término de acto de autoridad, la autora Bonilla García, Jazmín expone que “por acto de autoridad se debe entender cualquier conducta unilateral emanada del Estado a través de sus órganos que genera en la realidad una consecuencia jurídica conculcatoria de la esfera jurídica del gobernado.”<sup>68</sup> Como se aprecia el término utilizado en el juicio de amparo de acto es en *lato sensu*, ya que contempla todo tipo de actos de toda la esfera de actuación del Estado, dentro de los cuales se encuentran sin lugar a duda, los actos administrativos. Mientras que el juicio contencioso estudia la legalidad de los actos administrativos, entendiendo a este como la manifestación unilateral de voluntad de órgano de la administración pública, y de todo lo que su teoría implica, ya que como se afirma doctrinariamente, se trata de un acto especial, ya que posee características exclusivas, basta recordar la presunción de validez del acto.

---

<sup>68</sup> BONILLA GARCÍA, Jazmín, *Óp. cit.*, P. 35.

Como primer punto, si se analiza al juicio contencioso frente al juicio de amparo, desde los tiempos procesales que implica la substanciación y resolución de cada uno, resulta claro que el primero se encuentra en desventaja, en parte se justifica a que en el juicio de amparo se contemplan plazos más cortos que en los del juicio contencioso, a esto se le suma la audiencia constitucional del juicio de amparo, la cual es trifásica, por lo cual su tramitación y substanciación es más expedita en comparación al juicio contencioso, sin embargo, los dos juicios contemplan etapas y figuras similares. A continuación se señalan los aspectos más relevantes para efectos del presente tema de investigación.

Ambos procesos son incitados por un escrito inicial de demanda; de nulidad y de amparo respectivamente, la ley respectiva de cada juicio contempla los requisitos que debe contener cada escrito, a continuación se hace un comparativo de los requisitos solicitados por la ley respectiva para ambos juicios:

JUICIO CONTENCIOSO:	JUICIO DE AMPARO:
<p>El nombre del demandante y domicilio fiscal.</p> <p>La resolución que se impugna.</p> <p>La autoridad o autoridades demandadas.</p> <p>Los hechos que den motivo a la demanda.</p> <p>Las pruebas que ofrezca.</p> <p>Los conceptos de impugnación.</p> <p>El nombre y domicilio del tercero interesado.</p> <p>Lo que se pida.</p>	<p>El nombre y domicilio del quejoso.</p> <p>El nombre y domicilio del tercero interesado.</p> <p>La autoridad o autoridades responsables.</p> <p>El acto u omisión que de cada autoridad se reclame.</p> <p>Los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación.</p> <p>Los preceptos que contengan los derechos humanos cuya violación se reclame.</p> <p>Los conceptos de violación.</p>

De la lectura de los requisitos se desprenden las diferencias esenciales entre cada juicio, ya que en el juicio contencioso se impugna una resolución administrativa en donde se hacen valer conceptos de impugnación, que se traducen en conceptos de nulidad por circunstancias de ilegalidad del acto o por vicios *in procedendo* que le dio origen al acto; mientras que en el juicio de amparo se reclama del acto u omisión, conceptos de violación a los Derechos Humanos reconocidos por la CPEUM y en tratados internacionales, los cuales constituyen violaciones directas a preceptos constitucionales, contenidas en el acto de autoridad o en su procedimiento que le dio origen.

De lo anterior resulta claro en primer término, que el juicio contencioso y el juicio de amparo tienen diferentes objetivos de estudio, mientras uno es el medio de control de legalidad por excelencia de los actos de la administración pública, el otro constituye el control constitucional y de convencionalidad sobre los actos de autoridad, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales.

El principio de legalidad es el control que se ejerce sobre la actuación de las autoridades y que tiende a velar la aplicación correcta de las leyes secundarias que le dan origen al acto de autoridad, es decir, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en ese sentido las autoridades en sus funciones deben aplicar exactamente las leyes para emitir los actos de autoridad.

La exmagistrada Lomelí Cerezo expresó que “el principio de legalidad de los actos administrativos es uno de los pilares o fundamentos esenciales del Estado de derecho, pues si éste se caracteriza porque todos los órganos estatales deben sujetar su actuación a las normas legales y reglamentarias que los rigen, tal exigencia tiene aún más importancia tratándose de las autoridades administrativas cuyas funciones representan el mayor volumen en el cuadro de la actividad gubernativa, ya que es la administración pública a la que

corresponde dar satisfacción a las necesidades sociales a través de la ejecución de las leyes promulgadas por el Poder Legislativo y mediante la realización de actos materiales de muy variada índole”.<sup>69</sup> Por lo que se habla del Estado de Derecho cuando se respeta el principio de legalidad como garante del orden jurídico, al respecto, la CPEUM contempla principalmente en su artículo 16 la garantía de legalidad.

El control de legalidad en materia administrativa cobra una especial importancia, ya que la administración pública en su función de aplicar y ejecutar las normas, tiene la obligación de emitir sus actos en estricto apego al principio de legalidad con el propósito de alcanzar los fines que las leyes persiguen, como lo es la satisfacción del interés público en atención a las necesidades de la sociedad, lo que constituye idealmente el fin de todo acto administrativo, a *contrario sensu*, cuando el principio de legalidad no se observa y se emite un acto administrativo contrario a las leyes que le den origen, los afectados pueden recurrir a la justicia y dentro del sistema jurídico mexicano el medio adecuado para tal efecto, es sin duda, el juicio contencioso administrativo.

En ese sentido, se recuerda que el objeto del juicio contencioso administrativo es la de revisar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, es así que el TFJA es un tribunal en materia de legalidad como primera instancia, aunado a lo anterior, por resolución dictada en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, se derivó la siguiente:

Tesis Aislada Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Diciembre de 2011, página: 549. CONTROL DIFUSO. Con motivo de la entrada en vigor de los párrafos

---

<sup>69</sup> LOMELÍ CERESO, Margarita, “XXXV Aniversario”. En: Testimonios y semblanzas, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Magistrados Presidentes del Tribunal 1936-2006, TFJFYA, México, 2006, P. 84.

segundo y tercero del artículo 1o. constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." y "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN."

En donde, a partir de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio 2011, el máximo tribunal mexicano realizó el análisis e interpretación de los artículos 1 y 133 de la constitución, en la cual estableció el criterio por el que se resolvió, que conforme al principio de supremacía constitucional, los Jueces del Estado Mexicano, en el ámbito de sus facultades deben hacer prevalecer los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, lo que significa que están facultados para ejercer el control difuso de constitucionalidad y por ende el de convencionalidad, esta atribución se extiende al TFJA, en ese sentido la segunda sala de ese máximo tribunal ha fijado la siguiente:

Tesis jurisprudencial, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Común, Administrativa, Décima Época, Abril de 2014, página: 984. CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de

leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expesos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en

concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

De la anterior jurisprudencia, se desprende que el control difuso es aquel que tiene por objeto dejar de aplicar una norma secundaria que a criterio del TFJA prescindiendo de todo argumento de las partes considere que viole derechos humanos, mientras que el control concentrado corresponde únicamente al Poder Judicial de la Federación y el cual consiste en determinar si el acto de autoridad que se impugna es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto aduzcan las partes.

De la jurisprudencia citada con anterioridad, es relevante porque el TFJA en la resolución de una controversia debe de tomar en cuenta cuando las partes así se lo planteen el control difuso de la constitución o de un tratado, expresados en los conceptos de nulidad, esto en paralelo a su función jurisdiccional en materia de legalidad, el TFJA en el caso que consideren violados los derechos humanos que invoca el afectado, debe de inaplicar, la norma que contravenga a la

constitución o al tratado internacional, es decir, de ejercer el control difuso, pero no le faculta para declarar dicha norma como inconstitucional o inconvencional, es decir, no tiene facultad para ejercer el control concentrado, ya que esta facultad únicamente le compete al Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el juicio contencioso administrativo recogió un especial avance para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados, lo que constituye una nueva forma para resolver las controversias y consecuentemente una evolución de la impartición de justicia y del derecho mismo, en ese sentido se concluye que a través del juicio contencioso se tiene a disposición un elemento más de defensa, ya que en la sentencia sumado que se obtenga la nulificación del acto reparando las violaciones al procedimiento, y a las leyes secundarias en que se funde el acto, tendrá la posibilidad de obtener la inaplicación de preceptos de las leyes secundarias que rigen al acto, por planteamiento de la parte agraviada y por determinación final del TFJA que sean violatorias de derechos humanos.

Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito por reiteración de 4 tesis aisladas, y la cual actualmente se encuentra pendiente por resolver en el pleno del máximo tribunal por contradicción de tesis, sustentan que el TFJA en su función jurisdiccional al ejercer el control difuso puede extenderlo a todas las normas generales que le corresponda aplicar para resolver los asuntos de su competencia, criterio que si se establece jurisprudencia, sin duda sería un avance más en la impartición de justicia en materia administrativa. El criterio al que se hace alusión se encuentra bajo la siguiente:

Tesis jurisprudencial, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por los Tribunales Colegiados de Circuito, Materia Común, Administrativa, Décima Época, Junio de 2013, página: 1253.  
CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO (CONTROL DIFUSO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA PUEDE EJERCERLO, NO SÓLO RESPECTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN SU ACTUACIÓN, SINO DE TODAS LAS NORMAS GENERALES QUE LE CORRESPONDA APLICAR PARA RESOLVER LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA.

Por otra parte, la aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan al acto también pueden ser objeto de estudio a partir de un análisis por violación directa a preceptos constitucionales, que corresponde conocer en el juicio de amparo, siendo éste el juicio protector de derechos fundamentales a través del control constitucional y de convencionalidad, que como ya se hizo mención corresponde al Poder Judicial de la Federación éste análisis, como se desprende de lo anterior, se concluye que la diferencia sustancial entre el juicio contencioso y el juicio de amparo, es precisamente el objeto de estudio desde dos perspectivas totalmente diferentes.

Los autores Armienta, Calderón y Hernández consideran que “el amparo en materia administrativa nace como un medio de control de los actos de la administración activa en ausencia, a la sazón del proceso contencioso-administrativo en cuanto a que al invocarse la garantía de exacta aplicación de la Ley, el juzgador examina la legalidad del acto reclamado.”<sup>70</sup> En este sentido, se desprende que el acto administrativo puede ser impugnado por la violación directa al principio de legalidad consagrado en la CPEUM en ausencia del juicio contencioso, o bien a través de la violación a las leyes secundarias que rigen al acto, es decir, a través de un control de legalidad ante el TFJA.

Uno de los principios rectores del juicio de amparo es el principio de definitividad, el cual versa la obligación de agotar todos los medios de defensa ordinarios susceptibles de modificar, revocar o nulificar que procedan contra el acto, lo anterior es una *conditio sine qua non* o condición necesaria para la

---

<sup>70</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzálo, *et al*, *Óp. cit.*, P.338.

procedencia del juicio de amparo, sin embargo la propia constitución en el artículo 107, fracción IV establece las excepciones a éste principio tratándose de actos administrativos que provengan de autoridades distintas de los tribunales, cuando:

1. El medio de defensa no suspenda el acto reclamado; que no tenga los mismos alcances que se prevén en la LA; que exija mayores requisitos que la LA para conceder la suspensión definitiva; o que el plazo para conceder la suspensión provisional sea mayor al de la prevista en la LA.
2. El acto reclamado carece de fundamentación, o cuando se aleguen violaciones directas a la constitución.

En ese sentido, cuando se actualice alguno de los supuestos anteriores, no es necesario agotar el principio de definitividad, atendiendo la importancia que cobra la efectiva protección de los derechos humanos, por otro lado el TFJA siendo un tribunal ordinario, el cual puede modificar o nulificar un acto administrativo mediante el juicio contencioso, así mismo puede suspender los efectos del acto impugnado y al no exigir mayores requisitos que la LA y ésta al tener los mismos alcances que en la suspensión del juicio de amparo, es factible establecer como regla general, que antes de la promoción del juicio de amparo en contra de actos administrativos, debe agotarse el juicio contencioso.

En ese orden de ideas, se considera que siendo el juicio de amparo la última instancia del sistema jurídico mexicano con que cuenta un gobernado para defender sus derechos, el orden ideal para destruir o desvirtuar la ilegalidad de un acto administrativo es ante el proceso contencioso administrativo, y una vez agotado éste acudir al juicio de amparo como instancia última por violaciones directas a la constitución o a un tratado, es decir, el análisis jurídico de estudio cambia de un juicio a otro, de legalidad en el juicio contencioso a constitucionalidad y convencionalidad en el juicio de amparo.

## **CAPÍTULO 4. PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE LICITACIONES PARA LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PARA LA EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS**

En el cuarto capítulo, se estudiará la figura del juicio contencioso administrativo, así como una evolución breve del tribunal que conoce de éste juicio desde el ámbito constitucional, así mismo se estudiará la competencia vigente del TFJA y por último se estudiará la viabilidad de la procedencia del juicio contencioso en el caso en concreto.

### **A. Contencioso Administrativo:**

La figura del contencioso administrativo en México, históricamente fue desarrollándose gradualmente, a continuación se exponen brevemente los cambios constitucionales más importantes que dieron origen al contencioso-administrativo como hoy en día se conoce.

En uso de las facultades extraordinarias para legislar del Presidente, se expidió la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ley que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, con objeto de dirimir controversias en un principio únicamente de naturaleza fiscal, cuyo fundamento jurídico de su existencia era incierto, estando siempre en cuestionamiento, sin embargo constituye el primer antecedente formal en el Sistema Jurídico Mexicano del contencioso-administrativo. Esta Ley fue derogada por el Código Fiscal de la Federación en 1938, la cual recogió su contenido, en el que se encontraba el proceso contencioso.

Fue hasta el año de 1946, que se adicionó el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de la CPEUM, en donde se dispuso que correspondería a los Tribunales de la Federación conocer los juicios en que la Federación estuviera interesada, haciendo mención a tribunales administrativos dotados de plena

autonomía para dictar sus fallos, lo que hacía referencia indirectamente al Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>71</sup>

En el año de 1967, se expidió la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se estableció en una propia ley la organización y funcionamiento del Tribunal. En el mismo año de 1967 se expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación, estableciéndose la autonomía del Tribunal. A partir de la publicación del primer Código Fiscal de la Federación, así como de la Ley Orgánica del Tribunal, ambas leyes sufrieron una serie de modificaciones, algunas de ellas, quedando sólo en reformas y otras en abrogaciones y expediciones de nuevas leyes, hasta llegar a hoy en día.

En el mismo año de 1967, se reformó la fracción I, del artículo 104 de la CPEUM, en el que se reconoció expresamente la existencia del tribunal, al disponer que las leyes federales podían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar su fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, además de establecer su organización, funcionamiento, así como los procedimientos.<sup>72</sup>

Una reforma de gran importancia a la CPEUM, en materia de contencioso administrativo, fue la del año de 1987 publicada en el DOF el 10 de agosto, en donde se estableció en el artículo 73, fracción XXIX-H, como facultad del Congreso de la Unión, expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía, haciendo una transferencia del texto contenido en el artículo 104 fracción I, relativo a la

---

<sup>71</sup> Nota: Para mayor referencia consúltese la 2ª Reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1946, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

<sup>72</sup> Nota: Para mayor referencia consúltese la 3ª Reforma al artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 25 de octubre de 1967, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

materia contenciosa a esta nueva fracción del artículo 73, por lo anterior se derogaron los párrafos correspondientes en el artículo 104, y se adicionó la fracción I-B a éste último, en la que se dispuso la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer los recursos de revisión en contra de la sentencia definitiva de los tribunales de lo contencioso administrativo.

En 2001, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación por el cual cambió la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ampliando su competencia en materia administrativa, ya que en su artículo 11 estableció la procedencia del juicio contencioso contra las resoluciones definitivas que se dictarán por las autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resolvieran un expediente, en términos de la LFPA.

En el año 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo que se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, que regulaba hasta ese entonces el juicio de contencioso administrativo federal, y se modificó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación al de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al considerarse que el juicio contencioso comprendía tanto la materia fiscal como la administrativa. En consecuencia, el 6 de diciembre de 2007, se publicó en el DOF la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 18 de julio de 2016 fue publicada en el DOF, una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con al que se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007, ésta nueva ley establece en el último párrafo del Transitorio Quinto, que todas las referencias que en las leyes se hagan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se entenderán referidas al TFJA, con lo que hace una nueva denominación al Tribunal, además de ampliar su competencia.

La naturaleza del contencioso administrativo es la de ser un juicio con objeto de resolver controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados, respecto de los actos administrativos que afecten la esfera jurídica del gobernado, bajo este contexto se han creado órganos especializados en la materia contenciosa administrativa por medio del cual se estudia la legalidad del acto, como lo es el actual TFJA, en materia federal.

La competencia del actual TFJA, inicio con la materia fiscal pero se fue ampliando paulatinamente a través del transcurso del tiempo, con las diferentes Leyes Orgánicas que rigieron al Tribunal, así como por diversas leyes administrativas especiales, hoy en día éste Tribunal goza de una amplia competencia genérica para conocer cualquier tipo de controversia que se suscite entre la administración pública y los particulares, es decir, contra actos de naturaleza administrativa que afecten la esfera jurídica del gobernado.

Las controversias contenciosas se suscitan entre dos partes, se recuerda que uno de los elementos del acto es precisamente el sujeto activo siendo el órgano de la administración pública y el sujeto pasivo que generalmente son los gobernados, en el caso en concreto, el sujeto activo es la CNH a través de su Órgano de Gobierno quien en ejercicio de sus facultades emite el fallo mediante el cual se asigna al ganador de la licitación, o en el que declara desierta la licitación, y el sujeto pasivo en este caso serían todos aquellos sujetos que fueron partícipes del procedimiento de licitación, es decir, los licitantes.

Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo con los artículos 1, 2, fracción III y 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la CNH como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión, es parte integrante de la administración pública centralizada, por tal motivo sus actos administrativos deben de estar sujetos al control de legalidad que realiza el TFJA en el juicio contencioso administrativo.

El fallo de adjudicación, representa sin duda un acto administrativo proveniente de un procedimiento administrativo llamado licitación, que comprende un conjunto de actos y etapas, como se estudió en el capítulo 2 del presente trabajo, en donde se contempla la participación activa de los licitantes ante la CNH a fin de demostrar quien cumple con las mejores condiciones para contratar, para que se le adjudique un CEE. Dentro del desarrollo y desahogo de cada etapa del proceso de licitación, se pueden presentar ciertas irregularidades que afecten la esfera jurídica de los participantes, en consecuencia, esta serie de irregularidades debe ser analizada bajo la lupa del control de legalidad que se estudia a través del juicio contencioso.

La finalidad del juicio contencioso administrativo es el control de legalidad de los actos de la administración pública, y lo que buscaría el principio de legalidad en el caso en concreto, es la de comprobar, que tanto el procedimiento de licitación de CEE como el acto en el que culmina, se apeguen a las leyes, disposiciones y bases de licitación que regulan la actuación de la CNH en dicho procedimiento, a través del juicio contencioso-administrativo ante el TFJA, que como órgano jurisdiccional ejercitaría la facultad de dicho control en el acto que se impugne por incumplimiento a las leyes secundarias, correspondiéndole reestablecer el régimen de legalidad, y en consecuencia el Estado de Derecho.

#### **4.1 Análisis del artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos.**

A continuación se procede a analizar al artículo 25 de la LH, objeto de estudio del presente trabajo, el cual expresa lo siguiente:

*“Contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto el proceso de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, únicamente procederá el juicio de amparo indirecto.*”

*Los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción se consideran de orden público e interés social.”*

De conformidad con el artículo 22 de las DA, el Órgano de Gobierno de la CNH es la autoridad competente para emitir el fallo para la adjudicación de CEE, el cual puede ser dictado en dos sentidos: se adjudica el CEE a un licitante ganador, o se declara desierta la licitación, por disposición expresa del artículo en estudio sólo la resolución de adjudicación podrá ser impugnada.

Como se puede observar, aparentemente sólo la resolución de adjudicación puede ser objeto de impugnación, pero qué pasa con todos los demás actos de cada etapa de la licitación, al respecto, es ilustrativa la siguiente:

Tesis jurisprudencial, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por los Plenos de Circuito, Materia Común, Décima Época, Abril de 2015, página: 1261. LICITACIÓN PÚBLICA. CONTRA LOS ACTOS INTERMEDIOS DICTADOS EN ESTE PROCEDIMIENTO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Conforme al artículo 134, tercer y cuarto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la licitación pública es el presupuesto necesario para que los particulares presten al Estado servicios de cualquier naturaleza, con lo que se busca asegurar que el ente público contrate bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual ocurre a través de una convocatoria pública para que se presenten libremente proposiciones solventes. Asimismo, acorde con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 22/2003 (\*), tienen el carácter de "procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio" aquellos en los que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en los que la autoridad, frente al

particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para respetar el derecho de audiencia; de ahí que, de acuerdo con su naturaleza, los procedimientos de licitación pública constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Por tanto, para la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos intermedios, por regla general, el quejoso debe esperar al dictado de la resolución final con que culmine dicho procedimiento, ya que, de no ser así, se actualiza la causa de improcedencia del juicio establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción III, inciso a), este último aplicado *a contrario sensu*, ambos de la Ley de Amparo, con independencia del carácter positivo o negativo atribuido al acto intermedio. Ahora bien, la regla referida es aplicable salvo que en el juicio quede demostrado que tal acto es de imposible reparación, entendido como el que afecta materialmente en perjuicio del quejoso sus derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en cuyo caso se actualiza el diverso supuesto de improcedencia previsto en el artículo 107, fracción III, inciso b), de la ley citada.

De lo anterior, se desprende que la figura jurídica de licitación es considerada como un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, y al tener tal carácter sólo permite la impugnación del acto que da por concluido el procedimiento de licitación, siendo éste el fallo de adjudicación, ya que en este acto se resuelve el fondo del procedimiento, no permitiendo la impugnación de los actos intermedios dentro del procedimiento, con lo que se disminuye el número de actos susceptibles de ser impugnados, lo que evita que se pueda suspender el desarrollo normal del procedimiento de licitación, y en consecuencia retrasar la substanciación del mismo, lo que significa que se establece un sólo momento procesal para impugnar. En el caso de ser impugnado el fallo, lo que se podría suspender sería la suscripción del contrato, hasta en tanto sea resuelta la controversia. De esta misma jurisprudencia, se

desprende la noción de procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, entendiéndose como aquel procedimiento en el que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, como es el caso en concreto.

Lo anterior no implica que los actos intermedios *in procedendo* de licitación que afecten derechos de los participantes no puedan ser impugnados, si no que se establece un sólo momento procesal para hacerlo, con lo que se concluye que al impugnar el fallo, también se podrán impugnar todos los actos que le precedieron para su formación, esto es, desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo mismo.

Ahora bien, la pregunta que surge ahora, es la de ¿Quién tiene interés jurídico para impugnar éste acto administrativo? Al respecto, para entender el interés jurídico en materia de licitación, a modo ilustrativo, se presenta la siguiente:

Tesis jurisprudencial, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Materia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Séptima Época, Octubre 2013, página: 160. INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TRATÁNDOSE DE ACTOS PROVENIENTES DE UNA LICITACIÓN. El Poder Judicial de la Federación, ha señalado que el interés jurídico puede identificarse como un derecho subjetivo; es decir, aquel derecho derivado de la norma objetiva, que se concreta en forma individual en algún objeto determinado, otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad; razón por la que, el acto combatido en el juicio contencioso administrativo tiene que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular; sin embargo, el interés jurídico no sólo se origina con la emisión de actos de autoridad, sino también por procedimientos administrativos realizados por la autoridad demandada, que dependan de la voluntad del particular en los mismos; tales como los procedimientos de licitación, en los cuales

el participante, para conservar su interés jurídico en dicho procedimiento, debe continuar con el mismo hasta su conclusión. Por tanto, resulta legal que la autoridad convocante, deseche o sobresea los recursos interpuestos por el licitante, si este no acredita que continuó con el procedimiento licitatorio, en virtud de que no podría restituírsele un derecho al cual renunció desde el momento en que abandonó con el procedimiento licitatorio. En consecuencia, si el actor en el juicio contencioso administrativo no acredita que continuó con el proceso licitatorio, resulta claro que carece de interés jurídico para combatir los actos emitidos durante dicho procedimiento, en los cuales no participó.

De lo anterior, se desprende que podría acudir a impugnar no sólo el fallo, si no todos los actos del procedimiento de licitación que afecten derechos subjetivos, es decir, sólo quien tenga interés jurídico (en el momento procesal oportuno), siendo los participantes que continúen *in procedendo* de licitación hasta su conclusión, pues de lo contrario carecerían del interés jurídico para acudir a los medios de defensa.

Ahora bien, el artículo en estudio dispone expresamente que únicamente procede el juicio de amparo contra el fallo de adjudicación, la palabra “únicamente” excluye todos los demás medios de defensa que puedan ser jurídicamente procedentes contra dicho acto, como son los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo, es decir, excluye la procedencia de los medios ordinarios de defensa en materia administrativa, la pregunta que surge es ¿Por qué?

Al revisar la exposición de motivos de la LH, a efecto de examinar cuales fueron las causas para que el legislador determinara únicamente la procedencia del juicio de amparo contra el fallo de adjudicación de los CEE, el legislador no señala ningún razonamiento jurídico, siendo omiso. Si bien el procedimiento de licitación para adjudicar CEE está sujeto a un régimen jurídico especial previsto tanto a nivel constitucional como legal; lo anterior no implica que sus actos y

actuaciones se consideren como si estuvieran fuera de la órbita del control de legalidad ante el TFJA, en ese sentido, el legislador no estableció la obligatoriedad de agotar los medios de defensa ordinarios susceptibles de modificar, revocar o nulificar el acto para el procedimiento de licitación de CEE.

Al respecto, la sustentante considera que al no permitir la procedencia del juicio contencioso en el artículo 25 de la LH, no significa que no sea jurídicamente viable la procedencia del mismo, pues como se ha estudiado, el juicio contencioso administrativo tiene por objeto revisar la legalidad de los actos administrativos de los órganos de la administración pública. Y al ser el fallo de licitación, un acto administrativo proveniente de un procedimiento seguido en forma de juicio, emitido por un órgano de la administración pública centralizada, debe ser objeto del control de legalidad que se realiza a través del juicio contencioso administrativo, ya que el objeto y la finalidad de éste es la de resolver si el acto fue emitido conforme a las leyes que lo rigen, lo que representaría la legalidad o ilegalidad del mismo.

La autora Bonilla García, Jazmín, señala que “el juicio de amparo es el medio previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proteger las garantías individuales de los gobernados una vez que se han agotado todos los recursos y medios ordinarios de defensa sin que se haya satisfecho la pretensión inicial.”<sup>73</sup> Es decir, el juicio de amparo constituye el control constitucional como última instancia dentro del sistema jurídico mexicano, que como ya se mencionó anteriormente, para su procedencia se deben de agotar todos los medios de defensa ordinarios antes de recurrir a éste.

El autor Carranco Zúñiga, Joel, afirma que el control constitucional que se realiza a través del juicio de amparo “no puede ser empleado como un simple

---

<sup>73</sup> BONILLA GARCÍA, Jazmín, *óp. cit.*, P. 36.

recurso más, obligatorio para combatir cualquier acto de autoridad, sino sólo aquellos que ya no puedan ser atacados ordinariamente, o siéndolo, se haya hecho uso de la defensa correspondiente sin lograr éxito.”<sup>74</sup> En ese sentido, si dentro del sistema jurídico mexicano se contempla al juicio contencioso administrativo susceptible para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares bajo el enfoque de la materia de legalidad, en ese sentido no se admite la idea de que un acto emanado de la propia administración pública centralizada, como es el caso en concreto, no sea procedente impugnarlo ante tal instancia, pues no hay razón jurídica para excluir la procedencia en el caso concreto.

Por lo que la sustentante considera factible la procedencia del juicio contencioso contra el fallo de adjudicación de CEE, siempre y cuando se impugnen conceptos de violación que contravengan las leyes secundarias aplicables a la licitación, es decir, la normatividad que le da origen al acto, lo que constituye el ejercicio del control de legalidad, mismo que es objeto del juicio de nulidad, lo que representa la oportunidad defensiva y probatoria más amplia para el gobernado para que se le reconozca o se le hagan efectivos los derechos que pretende, es decir, constituiría el otorgamiento de una mayor protección, y por el otro lado, la autoridad defiende la legalidad de su acto.

Ahora bien, como se desprende del segundo párrafo del artículo en estudio, los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de CEE se consideran de orden público e interés social, en ese sentido el legislador revistió a los actos y etapas del procedimiento de licitación de características especiales distintas a cualquier acto ordinario. Al respecto, la ley al referirse a estos términos no los define, por lo que por regla general los juzgadores en cada caso en concreto, deben de hacer un juicio de valor respecto de cuando se sigue

---

<sup>74</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, “La materia Administrativa”. En su: Carranco Zúñiga, Joel (Coord.) El juicio de Amparo en materia administrativa, Editorial Porrúa, México, 2008, P. 81.

perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público. En relación a lo anterior, el poder judicial, se ha manifestado bajo los siguientes criterios:

Tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por el primer tribunal colegiado en materia administrativa del segundo circuito, Materia común, Novena Época, abril de 2005, página: 1515. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ALCANCE Y VALORACIÓN DE LOS CONCEPTOS "INTERÉS SOCIAL" Y "ORDEN PÚBLICO", PARA EFECTOS DE SU CONCESIÓN. El vocablo "interés" implica nociones como bien, beneficio, utilidad, valor de algo, importancia, conveniencia y trascendencia. Cuando se ubica en el ámbito social, debe tratarse de un beneficio, utilidad, valor, importancia, conveniencia o trascendencia o bien para la comunidad o sociedad. Asimismo, el vocablo "orden" hace referencia a la idea de un mandato que debe ser obedecido. En el contexto de lo público, es decir, de orden público, puede entenderse como un deber de los gobernados de no alterar la organización del cuerpo social. Tales nociones, en materia de suspensión del acto reclamado, deben plantearse en función de elementos objetivos mínimos que reflejen preocupaciones fundamentales y trascendentes para la sociedad, como las establecidas en el artículo 124 de la Ley de Amparo (funcionamiento de centros de vicio, comercio de drogas, continuación de delitos, alza de precios de artículos de primera necesidad, peligro de epidemias graves, entre otras). Por tanto, para distinguir si una disposición es de orden público y si afecta al interés social -nociones que, por cierto, guardan un estrecho vínculo entre sí- debe atenderse a su finalidad directa e inmediata en relación con la colectividad.

Tesis jurisprudencial, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por el tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, Materia administrativa, Novena Época, enero de

1997, página: 383. SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

En particular, para la doctrina son expresiones indefinibles jurídicamente, así se tiene por ejemplo la noción de dichos términos para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se entiende al orden público como el “conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas

ni por la voluntad de los individuos...,”<sup>75</sup> es decir, el orden público es el resultado de respetar el Estado de derecho, tanto por las propias autoridades como por los gobernados, con lo que se estaría garantizando la paz social u orden público. Por otra parte, el interés social utilizado como sinónimo de interés público, es “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado,”<sup>76</sup> de lo anterior se desprende, que el interés social va encaminado a proteger los intereses de la sociedad y dirigidas a satisfacer necesidades colectivas.

Como se puede apreciar, las anteriores definiciones son apreciaciones muy subjetivas, que se prestan a variadas interpretaciones. Por su parte el reconocido exministro Góngora Pimentel, expresa que “el orden público y el interés social se perfilan como conceptos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaecientes en el momento en que se realice la valoración.”<sup>77</sup> De tan acertado comentario, se puede concluir que el orden público y el interés social son apreciaciones que son aplicables a una sociedad en concreto, en un tiempo determinado y bajo determinadas circunstancias, ya que estos conceptos son evolutivos y propios de cada sociedad.

El autor Roldan Xopa, afirma que “los derechos y las conductas de los particulares están sujetos a limitaciones,”<sup>78</sup> es así, que el orden público manifiesta una limitante de la actuación del particular en función de los intereses de la sociedad, o al menos eso es lo que se pretende, mientras que el interés social representa una obligación para el Estado, con el fin de satisfacer

---

<sup>75</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V M-P, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, P. 351.

<sup>76</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV F-L, *Óp. cit.*, P. 633

<sup>77</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, La suspensión en materia administrativa, Editorial Porrúa, México, 2008, P 55.

<sup>78</sup> ROLDÁN XOPA, José, *op cit.*, P. 295.

las necesidades colectivas, objeto de la función Administrativa, mismas que son oponibles a terceros, y por lo tanto éstos están obligados a respetarlos.

Ahora bien, como es observable la LH declara expresamente que los actos y las etapas relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de CEE se consideran de orden público e interés social, la pregunta que surge es, ¿Qué importancia tiene que el legislador haya determinado que los actos del procedimiento de licitación gozan de estas características, para efectos de su impugnación?

Al respecto, resulta necesario mencionar la figura de la suspensión, cuyo objeto es conservar o preservar la materia del amparo, ésta se debe dictar cuando sean de difícil reparación los daños y perjuicios con la ejecución del acto, es decir, ésta figura busca que la autoridad responsable suspenda la ejecución del acto reclamado, hasta en tanto se resuelva el juicio correspondiente, evitando que se consuma el acto, ya que *a contrario sensu* daría lugar al sobreseimiento del juicio por haber cesado los efectos del acto reclamado. En el caso en concreto, se debe de identificar si el acto que se impugna debe ser suspendido, así se tiene que cuando el sentido del fallo fue la de asignar el CEE a un licitante ganador, dentro de su contenido se establece la ejecución para que en un plazo se lleve a cabo la suscripción del contrato, al ser impugnado el fallo se debe solicitar la suspensión del acto, en el sentido en que no se lleve a cabo la firma del contrato ya que de no solicitarse, el juicio de amparo quedaría sin materia con la firma del contrato, por otro lado en el caso de que se impugne el fallo por el cual se declaró desierta la licitación no habría razón para solicitar la suspensión, ya que el fallo no contiene un acto a ser ejecutado, esto en tanto no se convoque a una nueva licitación para adjudicar el área que fue parte del procedimiento de licitación materia de la impugnación.

Por su parte el juicio de amparo prevé la suspensión del acto, en el artículo 128 de la LA, indica que ésta en materia administrativa la debe de solicitar el quejoso y además se decretará siempre y cuando no se siga perjuicio al interés

social ni se contravengan disposiciones de orden público, la misma LA en su artículo 129 dispone los casos que se consideran que siguen perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, disponiendo en la fracción XIII que cuando en caso de concederse la suspensión se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la CPEUM, dentro de los cuales se contempla el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Por lo que para determinados actos el legislador impuso al juzgador que no procede la suspensión, como lo es con la explotación de los hidrocarburos.

De lo anterior se podría afirmar, que por lo que la ejecución del acto impugnado consistente en la suscripción del contrato en sí mismo no es susceptible de ser suspendido de acuerdo con las características de orden público e interés social que revisten a los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de CEE, ya que éstas constituyen una prohibición para otorgar la suspensión, sin embargo, el último párrafo del artículo 129 de la LA menciona que el órgano jurisdiccional de manera excepcional podrá conceder la suspensión si a su juicio con la negativa de la suspensión pueda causarse mayor afectación al interés social.

A continuación, se presentan algunos de los criterios más reciente sobre ésta cuestión, en las siguientes:

Tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por el segundo tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, Materia común, Decima Época, agosto de 2014, página: 1970. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD EXCEPCIONAL DE CONCEDERLA, AUN EN LOS SUPUESTOS EN QUE EL LEGISLADOR CONSIDERÓ QUE DE OTORGARLA SERÍA

CONTRARIO AL INTERÉS SOCIAL, A LA LUZ DE LA FRACCIÓN X, PRIMER PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA PONDERACIÓN COMO BASE DE LA DECISIÓN.

Como resultado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, y la posterior expedición de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, vigente a partir del 3 de abril de 2013 se generó, en cuanto a la suspensión del acto reclamado en el amparo indirecto, un nuevo sistema equilibrado, orientado a dotar de mayor eficacia a esa medida para la preservación de los derechos humanos y a contar con mayores elementos de control, a fin de evitar el abuso en su concesión y el dictado de resoluciones que lastimen la sensibilidad social. En particular, en la fracción X, primer párrafo, del artículo 107 constitucional se estableció que correspondería al legislador determinar tanto las condiciones como los casos en los que la suspensión sería procedente y, en función de esto, el legislador, al expedir la ley reglamentaria en vigor, no sólo reconoció al Juez la discrecionalidad constitucionalmente otorgada para decidir sobre ella y estableció los parámetros normativos para el desarrollo general o específico de la ponderación, sino que también ejerció directamente la facultad que le otorgó el Constituyente para determinar los supuestos en los que la suspensión es procedente o no, en función de preservar ciertos bienes jurídicos colectivos de índole irreductible o preponderante, y dispuso que se conceda o se niegue por la simple adecuación de un caso concreto al supuesto previsto en la norma. Esto acontece en los artículos 126 y 129 de la Ley de Amparo, el primero relativo a la suspensión de plano, en que sólo se señala una serie de actos o supuestos en los que la suspensión deberá ser otorgada respecto de actos que, por su naturaleza, claramente contraria a la Constitución, o bien, porque afectan bienes jurídicos irreductibles y de preservación preponderante, imponen el otorgamiento de la cautelar sin

mayor trámite o ponderación y, el segundo, en el cual el legislador estableció un conjunto de supuestos en los que, por sí mismo, consideró que otorgar la precautoria a petición de parte ocasionaría un perjuicio al interés social, lo que implica que, ante la adecuación de un caso concreto a alguno de los supuestos previstos en el referido artículo, ya no corresponde al juzgador resolver sobre la suspensión discrecionalmente en función de contraponer al interés superior referido el del particular, el buen derecho aparente o la manera en que éste resultaría afectado por el acto reclamado, pues fue el legislador quien, en función de la naturaleza y dimensión del acto y su relación con la protección de un bien jurídico colectivo tutelado, que resultaría afectado si el acto se suspende, determinó que la suspensión sea negada, dotando a la norma de un carácter prohibitivo, por lo que en este supuesto no se involucra en forma alguna el interés del particular que solicite la medida o la afectación que en cuanto a éste tendría la ejecución del acto reclamado. Así, del último párrafo del artículo 129 se advierte, significativamente, la posibilidad excepcional de que, en determinados casos, aun adecuándose el acto a suspender a uno de los supuestos en que el legislador consideró que otorgar la suspensión sería contrario al interés social, el Juez podrá concederla, si su negativa redundaría en una afectación mayor al interés social, empero, aun en este contexto, dicha porción normativa no involucra la afectación al interés individual del quejoso ni refiere una ponderación entre éste o el buen derecho del particular y un interés social, por el contrario, enfatiza que lo que se busca salvaguardar son bienes jurídicos de índole colectivo y que, en todo caso, lo que pretende evitarse con el otorgamiento excepcional de la suspensión es el perjuicio a ese conjunto de bienes e intereses que integran la noción de orden público e interés social, más allá del resultado que la ejecución del acto tenga en cuanto a los intereses del particular, en consideración de lo cual, cabe sostener que, aunque esa última parte del artículo 129 abre la posibilidad de que el

Juez ejerza su discrecionalidad aun respecto de los supuestos previstos en ese precepto, no involucra una ponderación ordinaria entre el interés del particular o su buen derecho aparente y el interés social, sino que se trata de una ponderación reforzada, encaminada a determinar los efectos que suspender el acto o permitir su ejecución, tendría en cuanto a intereses generales o colectivos o bienes jurídicos de la misma dimensión, integrados a la noción de orden público, en congruencia con el parámetro de ponderación efectuado por el legislador, al expedir el precepto referido, bajo la premisa de evitar el dictado de resoluciones que lastimen la sensibilidad social.

Tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, por el segundo tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, Materia común, Decima Época, junio de 2016, página: 3026. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A LA PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y LA NO AFECTACIÓN AL ORDEN PÚBLICO Y AL INTERÉS SOCIAL, SON INATENDIBLES Y DEBE NEGARSE LA MEDIDA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE ADECUA A LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE LA MATERIA. Del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus antecedentes legislativos, se advierte que, de acuerdo con la intención del Constituyente, corresponde al legislador ordinario establecer los casos en que proceda o no conceder la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y aquellos en que pueda decidirse discrecionalmente por los Jueces, a condición de que lo hagan con base en una ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social; de ahí que la Ley de Amparo reconoció a los Jueces la discrecionalidad aludida, pero también determinó los supuestos en que la suspensión debe otorgarse de oficio y de plano, dado el peligro en la demora de contener cierto tipo de

violaciones; esto en el artículo 126 de la ley reglamentaria mencionada, así como los casos en que la suspensión debe negarse, porque el propio legislador consideró que su otorgamiento sería contrario al orden público o al interés social, lo que se manifiesta en el artículo 129 del propio ordenamiento. Así, en los casos previstos en este último precepto, basta que se advierta que el acto reclamado se adecua a los supuestos ahí contenidos para que se niegue la suspensión, sin que sean atendibles al respecto, los argumentos relativos a la acreditación de la apariencia del buen derecho de quien solicita la medida o a la no afectación al interés social, pues no se está en un supuesto en que corresponda al juzgador decidir sobre la medida mediante la ponderación de dichos aspectos y, antes bien, según lo dispone el artículo 129 indicado, sería sólo la necesidad de salvaguardar en mayor medida al interés social, lo que excepcionalmente permitiría al Juez decidir el otorgamiento de la medida, aun cuando el acto se adecue a los supuestos que prevé.

De las anteriores tesis aisladas, se desprende que el legislador dispuso que por regla general en determinados casos en función de la naturaleza del acto no proceda la suspensión por la simple adecuación del mismo en los supuestos previstos en la norma, ya que de otorgarla según el legislador ocasionaría un perjuicio al interés social, en este supuesto no se involucraría la ponderación entre el interés del particular o su buen derecho aparente o la no afectación al interés social, sin embargo en términos del artículo 129 de la LA, se prevé una excepción a la regla general previamente comentada, al permitir al juzgador decidir en otorgar la suspensión si a su juicio se salvaguarde en mayor medida el interés social, con base en una ponderación encaminada a determinar los efectos de negar o conceder la suspensión en cuanto a los intereses generales o colectivos o bienes jurídicos de la misma dimensión.

Al respecto, se afirma que el contenido del fallo que establece el plazo para la suscripción del contrato, en sí mismo no es susceptible de suspensión de conformidad con las reglas previstas en la LA, por lo que en el caso que nos

ocupa habría que esperar que interpretación le den los juzgadores al pronunciarse sobre la suspensión del acto para cada caso en concreto, pero comentando con la certeza de que ésta será negada.

Como se puede apreciar, el legislador atribuyó ciertas características especiales, desde el contenido del Transitorio Octavo del Decreto, el cual hace referencia que derivado de que las actividades de exploración y extracción son áreas estratégicas, se consideran de interés social y orden público. Pero estas cualidades y características que distinguen a las actividades de la industria petrolera, serán suficientes o justificables para que el acto en principio no sea susceptible de impugnarse a través de un medio de defensa ordinario como es en el juicio contencioso, y aún más grave que el fallo al impugnarse, en sí mismo no sea susceptible de ser suspendido, con lo que se estaría ante un acto *cuasi* inatacable.

Lo anterior, conlleva a una problemática, ya que en consecuencia de que el acto en sí mismo no es susceptible de ser suspendido, daría lugar a que la autoridad ejecute el acto consistente en la firma del contrato, y con ello implicaría que el juicio quede sin materia, y en consecuencia el juzgador deberá sobreseer el juicio, existiendo una imposibilidad para entrar al fondo de estudio del asunto, lo que va en contra de la seguridad jurídica, ocasionando graves consecuencias para quien busca justicia.

#### **4.2. Propuesta.**

Como ha quedado precisado en los capítulos anteriores, el fallo de adjudicación es el acto administrativo culminante del procedimiento de licitación mismo que es seguido en forma de juicio, que emana de una dependencia de la administración pública federal centralizada, y una vez analizado la diferencia principal entre el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo, y siendo factible jurídicamente la procedencia del juicio contencioso

administrativo en materia de licitaciones de CEE en términos del presente trabajo, se procede a estudiar la competencia del TFJA.

#### **4.2.1. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El fundamento constitucional del TFJA en el ámbito federal, se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, la naturaleza jurídica del TFJA, es la de ser un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, especializado en materia de legalidad, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, con facultad para ejecutar sus sentencias. El TFJA es formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional.

El tribunal contencioso administrativo, cuenta con plena autonomía y jurisdicción, esto quiere decir que sus sentencias no están bajo el control del poder ejecutivo, ni el Tribunal pertenece al Poder Judicial de la Federación, sin embargo sus fallos podrán ser revisados por éste último a efecto de dar mayor certeza jurídica a los gobernados, es decir, de la legislación mexicana se desprende que ésta autonomía con la que goza, no la excluye de la posibilidad de que el Poder Judicial de la Federación revise sus resoluciones a través del medio de defensa extraordinario, como lo es el juicio de amparo a favor del particular o en recurso de revisión a favor de la autoridad, en ese sentido el sistema mexicano adopta una postura mixta para el control de los actos administrativos. Es así que el sistema jurídico mexicano se contempla una primera instancia en materia contenciosa administrativa, a quien le compete conocer al TFJA.

Como se ha mencionado, la competencia material del TFJA se ha ido ampliando a lo largo del tiempo, es así que la LOTFJA publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, misma que entró en vigor el día siguiente de la publicación y que como consecuencia abrogó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el DOF el 6 de diciembre del 2007, contempla nuevas hipótesis que compete conocer al TFJA, como comentario la LH fue publicada en el DOF en 11 de agosto de 2014, entrando en vigor el día siguiente, por lo que a la entrada en vigor de la LH regía al TFJA la ahora abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, en la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecía en el artículo 14 la competencia del tribunal, la vigente LOTFJA establece en su artículo 3, la competencia actualizada del TFJA, al respecto, en lo general se aprecia que retoma en gran parte el contenido de la ley abogada, las primeras 18 fracciones hacen referencia a hipótesis de procedencia en específico, en las que indubitablemente no se sitúa el caso que ocupa el presente trabajo, sin embargo la fracción XIX de del artículo 3 de la LOTFJA, señala que el TFJA conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que sean señaladas en otras leyes administrativas especiales como competencia del Tribunal.

Como se aprecia de la última fracción, del artículo 3 de la LOTFJA, se desprende que el legislador dejó abierta la posibilidad de que en las leyes administrativas especiales se establezca la competencia del tribunal en casos concretos, incluso con la posibilidad de ampliar la competencia del tribunal día a día. Por lo que basta que en la ley especial exprese la competencia del TFJA para determinados actos administrativos, que no son contemplados en las primeras 18 fracciones del artículo 3 de la LOTFJA.

Aunado a lo anterior, el artículo 35, fracción II de la LOTFJA dispone que además de los juicios a que se refiere el artículo 3, las Salas Regionales conocerán de aquellos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos dictadas por autoridades administrativas en materia de licitaciones públicas. Por lo que se aprecia que la ley faculta expresamente al TFJA para conocer las controversias que se susciten en

licitaciones públicas de cualquier materia, como se desprende de la lectura a la fracción comentada, la ley no hace exclusión a ningún tipo de licitaciones, ante esta vertiente se presumiría la procedencia del juicio contencioso administrativo en materia de licitaciones para adjudicar CEE, si en la ley especial que rige al acto, es decir, en la LH se hubiere contemplado su procedencia. Con la mencionada fracción, se presumiría la facultad al tribunal para conocer de las controversias que se susciten al impugnar el fallo mediante el cual se asigne al ganador o se declare desierto el proceso de licitación de CEE, siempre y cuando la LH lo hubiere establecido.

Por las razones vertidas en el capítulo 3 así como en el presente, se considera que existen elementos suficientes para que proceda el juicio contencioso administrativo ante el TFJA contra el fallo de adjudicación de la licitación de CEE, ya que en la exposición de motivos no existe una razón justificable para que no se haya permitido al interesado acudir al tribunal ordinario en materia administrativa, a impugnar el fallo de adjudicación por causas de ilegalidad en el procedimiento de licitación, se propone a la libre elección del afectado recurrir a través del juicio contencioso administrativo ante el TFJA o acudir directamente al juicio de amparo ante Juzgado de Distrito, según considere más apropiado para defender sus intereses jurídicos, alegando ya sea violaciones a las leyes secundarias o violaciones directas a la constitución o tratados internacionales, respectivamente.

Al respecto, bastaría con reformar el artículo 25 de la LH, estableciendo expresamente que “contra las resoluciones mediante las cuales se asigne al ganador o se declare desierto el proceso de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, procederá el juicio contencioso administrativo o bien, el juicio de amparo indirecto”. Dejando la libertad al interesado de optar por el juicio contencioso o ir directamente al juicio de amparo, según las circunstancias del caso en concreto, así como su estrategia jurídica, aunque lo ideal, como regla general es que se agote el juicio contencioso administrativo como medio de defensa obligatorio antes de acudir

al juicio de amparo, en razón de que éste es susceptible de nulificar el acto, con el fin de brindarle al gobernado el mayor número de medios de defensa para combatir el fallo del procedimiento de licitación que estime le afecte su esfera jurídica.

Sin embargo, ante el juicio contencioso se estaría ante la misma situación que en el juicio de amparo respecto de la suspensión, ya que en el artículo 28, fracción I, inciso a de la LFPCA, dispone que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado se concederá siempre que: no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, por lo que se estaría en la misma posición de que el fallo que se impugna no es susceptible de ser suspendido por revestir las características de orden público e interés social, con la diferencia de que en el juicio contencioso, la ley no prevé casos de excepción de que en determinados casos, el Juzgador podrá concederla, si su negativa redundaría en una afectación mayor al interés social.

La fijación del plazo para la suscripción del contrato es una facultad discrecional de la CNH, en base a ello, en las convocatorias correspondientes a la Ronda 1, ha fijado plazos muy breves, por lo que sin ser susceptible la suspensión de la ejecución del acto reclamado, es decir, la suscripción del contrato, el juicio quedaría sin materia, dando lugar al sobreseimiento. Porque tanto el juicio contencioso como el juicio de amparo requieren de cierto tiempo para que sean resueltos, por lo tanto, de no proceder la suspensión en el caso en concreto, podría quedar sin materia el juicio, no obstante los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad que pudieran adolecer nunca se podrían estudiar. Por lo que con las reglas vigentes en materia de suspensión, se tendría que dictar sentencia antes de la suscripción del contrato, hipótesis que resulta casi imposible.

Por lo anteriormente comentado, se interrogaría, ¿Qué objeto tiene un medio de defensa ya sea ordinario o extraordinario contra un acto que en sí mismo no es susceptible de ser suspendido? Ante tal situación, se estaría ante la ineficacia

de los medios de defensa, ya que tanto en el juicio de amparo como en el juicio contencioso el acto impugnado por revestir las características de orden público e interés social, no es susceptible de ser suspendido, con lo que a la suscripción del contrato, el juicio quedaría sin materia, dando lugar al sobreseimiento sin poder entrar al fondo del asunto, por lo que la sustentante considera que el fallo de la CNH que asigna un ganador en la licitación, es tácitamente inatacable, porque difícilmente, el juicio contenciosos o inclusive el juicio de amparo será resuelto en menor tiempo que el que se establece para la firma de cada contrato.

Las características de orden público e interés social de que gozan las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, no deben de ser una restricción legal como criterio para acceder a una justicia efectiva, como opina el exministro Góngora Pimentel, el interés social y el orden público, se encuentran sobre las violaciones a la constitución.<sup>79</sup> Porque implica indirectamente no entrar al fondo del asunto, por situarse bajo la hipótesis de no procedencia de la suspensión, y en consecuencia de la probabilidad de que el juicio quede sin materia.

Comentando por último, se sabe que el Estado siempre busca el interés general, por lo que se debe de interrogar cuál es el interés social que busca proteger con la no procedencia de la suspensión en el caso en concreto, será la suscripción del contrato en sí o el carácter de urgente de éste para que empiece a tener vigencia, sin el aplazamiento de lo que pueda tardar en resolverse el juicio. En contra posición a lo anterior, se afirmar que el interés social también ésta encaminada a la observancia del principio de legalidad, en razón a que las actuaciones de la autoridad que realice en sus funciones administrativas deben de estar apegadas a lo que marca la ley y conforme a sus facultades, sobre todo cuando se está frente a un procedimiento que involucra la participación

---

<sup>79</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Óp. cit.*, P 56.

bilateral entre la administración pública y los particulares, como lo es en el caso en concreto, con lo que se garantizaría el Estado de derecho, y por ende el orden público.

Por lo que se considera, que sería razonable jurídicamente que aunque los actos impugnados se sitúen bajo la hipótesis de orden público e interés social, la ley permita al juzgador, ya sea en el juicio contencioso o en el juicio de amparo, que decida sobre la suspensión estudiando las características de cada caso en particular, atendiendo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar propias, teniendo el juzgador mayores elementos de convicción resuelva sobre la suspensión y no sea una limitante como actualmente se contempla en la ley, para que no proceda la suspensión como regla general.

En razón a lo anterior, es necesario que los actos relacionados con el procedimiento de licitación en materia de hidrocarburos, sean susceptibles de ser suspendidos, resguardando la situación de hecho al momento de impugnar el fallo con lo que se busca velar y salvaguardar los derechos humanos del inconforme con la resolución, y esto en relación con el acceso a la administración de justicia efectiva, ya que una consideración contraria implica una violación a la propia ley suprema.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Con la publicación del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, se estableció que el Estado tiene a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas, y que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos son áreas estratégicas, derivado de lo anterior, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se consideran de orden público e interés social.

**SEGUNDA.-** Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta lleva a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos mediante asignaciones y contratos en los términos de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional.

**TERCERA.-** La Ley de Hidrocarburos, establece el procedimiento especial para adjudicar los contratos para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, denominándolos “Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos,” misma que se lleva a cabo mediante un procedimiento de licitación.

**CUARTA.-** Por disposición constitucional el Poder Ejecutivo cuenta con la Comisión Nacional de Hidrocarburos como Órgano Regulador Coordinado en materia energética a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético, el cual forma parte de la administración pública centralizada, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión.

**QUINTA.-** Entre otras facultades, la Comisión Nacional de Hidrocarburos realiza las licitaciones para la adjudicación de los Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, y a través de su Órgano de Gobierno emite el fallo correspondiente, en el cual manifiesta la adjudicación del contrato, o bien declara desierta la licitación, así mismo suscribe los contratos mencionados.

**SEXTA.-** La naturaleza jurídica del procedimiento de licitación, es la de ser un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, por lo que sólo podrá impugnarse el acto que pone fin al mismo, siendo éste el fallo por virtud del cual la Comisión Nacional de Hidrocarburos, con base en la evaluación de las propuestas y conforme a los criterios de adjudicación señalados en las bases de licitación, adjudica el contrato respectivo a los licitantes ganadores, o bien declara desierta la licitación.

**SÉTIMA.-** Sólo podrán impugnar el fallo los licitantes que continúen en el procedimiento de licitación hasta su conclusión, ya que estos son los que tienen interés jurídico, entendiéndose a éste como aquel que aduce ser titular de un derecho subjetivo establecido por algún precepto de la ley.

**OCTAVA.-** La actuación de la administración pública está delimitado por el principio de legalidad, como parámetro de su actuación, es decir, la autoridad debe de apegarse estrictamente a lo que la ley les confiere, con el propósito de alcanzar los fines que las leyes persiguen, con lo que a su vez se respeta el Estado de derecho.

**NOVENA.-** Si bien es cierto, que la sociedad se encuentra interesada en que se lleven a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, también lo es que está interesada en que éstas sean llevadas de forma eficiente por personas que cumplan con las mejores condiciones para llevarlas a cabo, y que dicha persona sea quien se le haya adjudicado el contrato resultado del procedimiento administrativo de licitación, bajo el principio de legalidad.

**DÉCIMA.-** El fallo de adjudicación del Contrato para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos constituye un acto administrativo, proveniente de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, emitido por un órgano de la administración pública centralizada, por lo que no debe de ser una excepción al control de legalidad que se realiza a través del juicio contencioso administrativo, como primera instancia.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano competente para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que afecten la esfera jurídica del gobernado, en virtud del cual puede ser modificado, revocado o nulificado el acto.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** A partir de la reforma en materia de Derechos Humanos de 2011, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa está facultado para ejercer el control difuso, el cual permite inaplicar normas cuando se vulneren derechos humanos, por lo que se está ante un avance en la impartición de justicia, la procedencia del juicio contencioso representaría la oportunidad defensiva y probatoria más amplia para el gobernado para que se le reconozca o se le hagan efectivos los derechos que pretende.

**DÉCIMA TERCERA.-** El juicio de amparo protege los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en relación a los actos u omisiones de autoridad, lo que constituye el control constitucional y control de convencionalidad, como última instancia con que cuentan los gobernados para defenderse en el sistema jurídico mexicano.

**DÉCIMA CUARTA.-** La figura de la suspensión tanto en el juicio contencioso como el en juicio de amparo, tiene gran importancia para mantener las cosas en el estado que guardan al momento de la impugnación, preservando la materia del juicio y en que en el momento procesal oportuno se pueda resolver la litis planteada, y además garantiza derechos humanos como la seguridad jurídica.

**DÉCIMA QUINTA.-** Por disposición expresa de la ley, los actos que sigan perjuicio al interés social y contravengan disposiciones del orden público no son susceptibles de ser suspendidos, por lo que el fallo de adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos se sitúa bajo esta hipótesis.

**DÉCIMA SEXTA.-** Los términos de orden público e interés social, son conceptos jurídicos no definidos por el legislador, por lo que su aplicación e interpretación da lugar al subjetivismo jurisdiccional, con lo que se puede cometer una serie de errores o inclusive injusticias, por lo que, los referidos conceptos deben de ser delineados por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en cada caso en concreto.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** La suspensión en materia de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, debe ser estudiada por el juzgador bajo las características propias de cada litis planteada, y no debe de ser limitación para acceder a una justicia efectiva, como actualmente se contempla en la ley, para acceder a la justicia.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Los medios de defensa, ya sea ordinario o extraordinario ante un acto de autoridad que en sí mismo no es susceptible de ser suspendido, son ineficaces, porque a la ejecución del acto reclamado, el medio de defensa quedaría sin materia, lo que significa que no se resolvería en cuanto al fondo del asunto, lo que constituye una incertidumbre jurídica para el gobernado.

**DÉCIMA NOVENA.-** Con las reglas vigentes de la suspensión, pareciera que se pretende dejar fuera del control tanto de legalidad, así como del control de constitucionalidad y de convencionalidad, a los actos relacionados con la licitación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, al no ser susceptibles de ser suspendidos en lo que se resuelve el juicio correspondiente.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliográficas:

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzálo, *et al*, El proceso contencioso administrativo en México, Editorial Porrúa, México, 2011.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel (Coord.) El juicio de Amparo en materia administrativa, Editorial Porrúa, México, 2008.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Medios de defensa en materia administrativa y fiscal, 2ª edición, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2006.

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 1993.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV F-L, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V M-P, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 48ª edición, Editorial Porrúa, México, 2012.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, La suspensión en materia administrativa, Editorial Porrúa, México, 2008.

GONZÁLEZ SANDOVAL, Rodrigo, La licitación pública y el contrato administrativo, Editorial Porrúa, México, 2008.

LOMELÍ CERESO, Margarita, "XXXV Aniversario". En: Testimonios y semblanzas, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Magistrados Presidentes del Tribunal 1936-2006, TFJFyA, México, 2006.

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

RAMÍREZ MARÍN, Juan, Derecho Administrativo Mexicano, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 2009.

ROLDÁN XOPA, José, Derecho administrativo, Oxford, México, 2008.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2012.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 29ª. edición, Editorial Porrúa, México, 2016.

### **Legislativas:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

Ley de Hidrocarburos.

Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Disposiciones administrativas en materia de licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

Ley de Petróleos Mexicanos (abrogada).

Ley Reglamentara del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo (abrogada).

**Jurisprudenciales:**

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Diciembre de 2011, página: 549. CONTROL DIFUSO. Solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 25 de octubre de 2011. Mayoría de nueve votos; votaron en contra y por la modificación de las tesis jurisprudenciales respectivas: Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García

Villegas. Secretarios: Ignacio Valdés Barreiro, Jorge Roberto Ordóñez Escobar y Rafael Coello Cetina.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Abril de 2014, página: 984. CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contradicción de tesis 336/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Trigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Junio de 2013, página: 1253. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO (CONTROL DIFUSO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUEDE EJERCERLO, NO SÓLO RESPECTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN SU ACTUACIÓN, SINO DE TODAS LAS NORMAS GENERALES QUE LE CORRESPONDA APLICAR PARA RESOLVER LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA. Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 351/2014, pendiente de resolverse por el Pleno.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Plenos de Circuito, Décima Época, Abril de 2015, página: 1261. LICITACIÓN PÚBLICA. CONTRA LOS ACTOS INTERMEDIOS DICTADOS EN ESTE PROCEDIMIENTO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Contradicción de tesis 11/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 28 de octubre de 2014. Mayoría de dos votos de los Magistrados Jorge Meza Pérez y Luis Alfonso Hernández Núñez. Disidente: Sergio Javier Coss Ramos. Ponente: Luis

Alfonso Hernández Núñez. Secretaria: Claudia Elena Hurtado de Mendoza Godínez.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Octubre 2013, página: 160. INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TRATÁNDOSE DE ACTOS PROVENIENTES DE UNA LICITACIÓN. Juicio Contencioso Administrativo Núm. 12731/08-17-08-8/1164/11-S1-02-03.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 13 de junio de 2013, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretario: Lic. Juan Pablo Garduño Venegas.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, primer tribunal colegiado en materia administrativa del segundo circuito, Novena Época, abril de 2005, página: 1515. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ALCANCE Y VALORACIÓN DE LOS CONCEPTOS "INTERÉS SOCIAL" Y "ORDEN PÚBLICO", PARA EFECTOS DE SU CONCESIÓN. Queja 8/2005. Manuel López López. 20 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Mondragón Reyes. Secretaria: Sonia Rojas Castro.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, Novena Época, enero de 1997, página: 383. SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. Nota: Por ejecutoria de fecha 6 de julio de 2001, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 2/2001 en que participó el presente criterio.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, segundo tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, Decima Época, agosto de 2014, página: 1970. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE

LA MATERIA, QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD EXCEPCIONAL DE CONCEDERLA, AUN EN LOS SUPUESTOS EN QUE EL LEGISLADOR CONSIDERÓ QUE DE OTORGARLA SERÍA CONTRARIO AL INTERÉS SOCIAL, A LA LUZ DE LA FRACCIÓN X, PRIMER PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA PONDERACIÓN COMO BASE DE LA DECISIÓN. Incidente de suspensión (revisión) 106/2014. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud. 29 de mayo de 2014. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Luis Alfonso Hernández Núñez. Encargado del engrose: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, segundo tribunal colegiado en materia administrativa del cuarto circuito, Decima Época, junio de 2016, página: 3026. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. LOS ARGUMENTOS RELATIVOS A LA PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y LA NO AFECTACIÓN AL ORDEN PÚBLICO Y AL INTERÉS SOCIAL, SON INATENDIBLES Y DEBE NEGARSE LA MEDIDA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE ADECUA A LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE LA MATERIA. Queja 59/2016. Operadora Xochipilli, S.A. de C.V. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

### **Electrónicas:**

Beneficios que traerá la reforma, (s.f.). Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!diez-beneficios>.

Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019, (s.f.). Recuperado el 22 de mayo de 2016, de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan\\_Quinquenal.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41843/Plan_Quinquenal.pdf).

Términos usados en la Industria Petrolera, (s.f.). Recuperado el 16 de junio de 2016, de <http://www.ri.pemex.com/files/content/Glosario%2020101221.pdf>.

Bases de la Licitación CNH-R01-L01/2014, (9 de junio de 2015), recuperado el 24 de abril de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l01-bases/>.

Bases de la Licitación CNH-R01-L03/2015, (20 de noviembre de 2016), recuperado el 26 de abril de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l03-bases/>.

Bases de la Licitación CNH-R01-L04/2015, (31 de agosto de 2016), recuperado el 7 octubre de 2016, de <http://rondasmexico.gob.mx/l04-ap-bases/>.

## ANEXOS

Tabla 1. Artículo 27 constitucional.

Texto anterior	Texto vigente
Artículo 27. ...	Artículo 27. ...
<p>(Párrafo sexto) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la</p>	<p>(Párrafo sexto) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la</p>

<p>cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose <del>del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o</del> de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones <del>ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.</del> Corresponde exclusivamente a la Nación <del>generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de</del> servicio público. En esta <del>materia</del> no se otorgarán concesiones <del>a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</del></p>	<p>cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.</p>
<p>(Párrafo séptimo) <b>No hay correlativo</b></p>	<p>(Párrafo séptimo) <b>Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no</b></p>

se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Fuente: Elaboración de la sustentante con transcripción del texto constitucional.

**Tabla 2. Diferencias entre concesión y contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos.**

<b>Concesión en materia de bienes de dominio directo de la Nación</b>	<b>Contratos para la Exploración y Extracción de hidrocarburos</b>
<p>Es un acto administrativo unilateral, en virtud del cual el Estado, a través de la autoridad concesionaria facultada, concede al particular la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público.</p>	<p>Acto administrativo bilateral, mediante el acuerdo de voluntades, entre el Estado, a través de la CNH y el licitante ganador para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.</p>
<p>La explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio directo de la Nación podrá realizarse mediante concesiones. Excepto tratándose de minerales radiactivos, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y los hidrocarburos no se otorgarán concesiones.</p>	<p>Tratándose de los hidrocarburos, el Estado llevará a cabo las actividades de exploración y extracción de éstos mediante asignaciones o a través de contratos, en los términos de la ley reglamentaria del artículo 27, párrafo séptimo constitucional.</p>
<p>El procedimiento para su otorgamiento se inicia con la solicitud del interesado o en algunos casos mediante procedimiento de licitación establecido en las leyes de la materia.</p>	<p>Se otorga a través de un procedimiento de licitación especial aplicable en materia de Contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.</p>
<p>Se expide un título de concesión, el cual es el documento formal, que contiene el acto administrativo en el</p>	<p>Se formaliza con el contrato, el cual es el documento en donde las partes expresan su consentimiento mediante</p>

que se otorga la concesión. <sup>80</sup>	la suscripción del mismo.
Las relaciones de la concesión se rigen por el Derecho Público, mismas que son de subordinación al interés público.	Para efectos de la ejecución del contrato se aplica supletoriamente el Derecho Privado, por lo que el Estado y los particulares se encuentran en igualdad de condiciones.
El Estado tiene el poder de modificar unilateralmente la concesión.	El contrato puede ser modificado en determinadas cláusulas flexibles únicamente mediante el acuerdo de voluntades de las partes.
Se otorga el derecho temporal al concesionario para aprovechar o utilizar los bienes o recursos obtenidos de la concesión.	De acuerdo a la modalidad contractual, se establecen contraprestaciones a favor del contratista, pero en ningún caso se otorga el derecho de aprovechar los recursos extraídos.
La concesión está sujeta a la reversión, que es la restitución o devolución de los bienes de dominio público de que se trate al Estado al término de la concesión. <sup>81</sup>	Al término de contrato se lleva a cabo la entrega del área contractual, con determinadas obligaciones para el particular según se establezca en el contrato.

**Fuente: Elaboración de la sustentante.**

<sup>80</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 1999, P.930.

<sup>81</sup> Ibídem, P. 939.

**Tabla 3. Leyes secundarias.**

<b>Leyes expedidas</b>	<b>Leyes reformadas</b>
1. Ley de Hidrocarburos	1. Ley de Inversión Extranjera
2. Ley de Industria Eléctrica	2. Ley Minera
3. Ley de Energía Geotérmica	3. Ley de Asociaciones Público Privadas
4. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	4. Ley de Aguas Nacionales
5. Ley de Petróleos Mexicanos	5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
6. Ley de Comisión Federal de Electricidad	6. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
7. Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
8. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
9. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	9. Ley Federal de Derechos
	10. Ley de Coordinación Fiscal
	11. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	12. Ley General de Deuda Pública

**Fuente: Elaboración de la sustentante.**

Tabla 4. Contraprestaciones en los CEE.

<b>Contratos de Licencia</b>	<b>Contratos de Utilidad Compartida / Contratos de producción compartida</b>	<b>Contratos de Servicios</b>
<b>A favor del Estado</b>	<b>A favor del Estado</b>	<b>A favor del Estado</b>
Bono a la firma.	X	X
Cuota contractual (fase exploratoria).	Cuota contractual (fase exploratoria).	X
Regalías.	Regalías.	X
Aplicación de una tasa al valor contractual de los hidrocarburos.	Aplicación de un porcentaje a la utilidad operativa.	X
X	X	Totalidad de la producción contractual.
Pago en efectivo.	Pago en efectivo/ Pago en especie.	X
<b>A favor del Contratista</b>	<b>A favor del Contratista</b>	<b>A favor del Contratista</b>
X	X	Pago será siempre en efectivo.
Transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo.	X	X
X	Recuperación de los costos.	X
X	El remanente de la utilidad operativa	X

	después de cubrir la contraprestación a favor del Estado.	
--	---	--

**Fuente: Elaboración de la sustentante con transcripción de la  
LISH.**

## **GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRONIMOS**

**Decreto.-** Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

**Disposiciones.-** Disposiciones Administrativas en materia de Licitaciones de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

**DOF.-** Diario Oficial de la Federación.

**CEE.-** Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

**CNH.-** Comisión Nacional de Hidrocarburos.

**CPEUM.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**EPE.-** Empresas Productivas del Estado.

**LA.-** Ley de Amparo.

**LFPA.-** Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**LFPCA.-** Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**LH.-** Ley de Hidrocarburos.

**LISH.-** Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

**LOTFJA.-** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

**LPM.-** Ley de Petróleos Mexicanos (abrogada DOF 11-08-2014).

**LRA27.-** Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (abrogada DOF 11-08-2014).

**PEMEX.-** Petróleos Mexicanos.

**RE.-** Reforma Energética.

**RLH.-** Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

**RLISH.-** Reglamento de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

**SENER.-** Secretaría de Energía.

**SHCP.-** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**TFJA.-** Tribunal Federal de Justicia Administrativa.